

KAPRINAY ZSÓFIA

A kisajátítás elméleti és gyakorlati problémái

1. A kisajátítás elméleti és tételes jogi alapjai

Az utóbbi években a rohamosan fejlődő úthálózatok kapcsán, az autópálya építések mellett, a településrendezési célok megvalósításáig több tízezer embert érintettek a kisajátítással kapcsolatos eljárások. Korábban a politikai és gazdasági diktatúrában a magántulajdon ellen elkövetett jogtalanságok mély nyomokat hagytak az emberek emlékezetében. Így, ha a hétköznapi ember ezt hallja, hogy kisajátítás, akkor a tulajdon egyoldalú elvételére gondol legelőször – mely az évtizedek alatt elszenvedett rossz tapasztalatait foglalja magába. A kisajátítás azonban ennél sokkal összetettebb fogalom. Értelmezésének magából a tulajdonból kell kiindulni, hiszen a kisajátítás nem más, mint a tulajdon legerősebb korlátozása. A tulajdon védelmének általános tételét az Alkotmány 13§ (1) bekezdése fogalmazza meg: „A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.” Tehát az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot alapjogként kezeli.

A tulajdon védelmét deklaráló másik nagyon fontos jogszabály, melyet a kisajátítással kapcsolatosan meg kell néznünk, nem más, mint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. (továbbiakban: Ptk.). Ha a polgári jog szabályait nézzük, akkor a tulajdonos a tulajdonát szabadon birtokolhatja, használhatja, illetve rendelkezhet vele – szabadon elidegenítheti, megterhelheti. Azonban ez nem jelenti azt, hogy soha, semmilyen körülmények között nem lehet korlátozni. Gondoljunk a szomszédjogi szabályozásra, mely szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, mellyel mások, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná.¹ A kisajátítás esetén is hasonló helyzetről van szó. Jogunk van a telkünkhez, házunkhoz, azonban mégis, ha az államnak törvényben meghatározott közérdekből szüksége van rá, akkor a megfelelő eljárásban korlátozhatja tulajdonhoz való jogainkat, hiszen nem mindig a magánérdek dominál, emellett figyelembe kell vennünk a köz érdekeit is. A kisajátítási szabályok akkor felelnek meg az alkotmányos követelményeknek, ha az egyén és a közösségi érdek között az igazságosság és méltányosság alapján megfelelő egyensúlyt képes a jogalkotó összehozni. Az egyetlen probléma ezzel csak az, hogy az igazságosság eléggé szubjektív fogalom, főleg a kisajátításnál, ahol a kisajátítást elszenvedő szemszögéből nézve nem biztos, hogy mindig jogos és igazságos maga a kisajátítás, vagy a kisajátítási kártalanítás megszerzése.

A harmadik fontos jogszabály ezen a területen a jelenleg hatályos kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. tv. (továbbiakban: Kt.), mely a legrészletesebben tartalmazza a kisajátítás anyagi és eljárásjogi szabályait. (Részletes kifejtésére a későbbiekben kerül sor.)

¹ Ptk. 120.§

Ezen kívül különböző ágazati törvényekben is megjelenik a kisajátítás szabályozása, így a 2003. évi CXXVIII. a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló törvény, valamint a 2004. évi LXVII. a Tiszavölgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a Vásárhelyi terv továbbfejlesztése) közérdekűségéről és megvalósításáról szóló törvény. Ezen törvények részletezésére jelen tanulmányban nem térnek ki.

2. A kisajátítás helye a jogrendszerünkben

Mielőtt a kisajátítás szabályait részletesen elkezdeném tárgyalni, szükségesnek tartom azt jogrendszerünkben elhelyezni. Először azt a kérdést kell megválaszolni, hogy vajon önálló jogágnak tekinthető-e? A jogágakat a jogtudomány a jogalanyok köre, alá-, főlé- vagy mellérendeltsége, a szabályozás tárgya, módszere, a szabályozott életviszonyok azonossága, hasonlósága alapján próbálja egymástól elhatárolni.² Ha ebből a megfogalmazásból indulunk ki, akkor könnyen megállapíthatjuk, hogy ezeknek az ismérveknek a kisajátítás nem felel meg, többek között azért sem, mert két különböző jogág ismérveit hordozza magában. Jogintézménynek azonban mindenképpen nevezhetjük, hiszen a jogalkotó a hasonló élethelyzetek rendezésére hivatott normákat együtt alkotja meg és bocsátja ki. A normáknak ezt a kisebb halmazátát nevezzük jogintézménynek, amely kritériumoknak a kisajátítás mindenképpen megfelel.

Ez a jogintézmény jogágakon „keresztülfekvő” különleges jogterület, mivel polgári jogi és közigazgatási jogi vonatkozásokkal is rendelkezik. Közigazgatási jogi jellege egyértelmű, hiszen hatósági határozattal von el tulajdonjogot az állam, az önkormányzat vagy más személy. A közigazgatási jog feladata elsősorban a közérdekűség vizsgálata, illetve ennek megállapítása, tehát az, hogy igényli – e a köz érdeke, hogy magántulajdont vonjanak el. A kártalanítási összeg megállapítására szintén ebben a szakban kerül sor, szakértő bevonásával, azonban, ha ezzel a kisajátítást elszenvető nem ért egyet, kérheti a hatósági határozat bírósági felülvizsgálatát.³

Polgári jogi jellege sem kérdőjelezhető meg. A 19. századi magyar magánjogban kényszer-adásvételként emlegették, miután a kisajátításnál nincs meg a szabad akarat elhatározás arról, kíván-e a tulajdonos szerződést kötni. Hiányzik a polgári jog által megkövetelt szabad partnerválasztás elve is. Az átruházás formáját szerződéses kapcsolatnak látták, amelynek létrejötte történhetett önkéntesen, vagy állami kényszer hatására.⁴ A 20. század közepén kezdett elterjedni az a nézet, miszerint a tulajdonszerzés egyik módjáról van szó. Az közömbös, hogy milyen úton illetve milyen célból. A kisajátítás nem más, mint hatósági határozattal történő tulajdonszerzés⁵ (Ptk. 120.§). Ez az álláspont nem vitatható, azonban az igen, hogy a kisajátítás eredeti szerzőismódnak minősül – e, mint egyébként a hatósági határozattal történő tulajdonszerzés. Az eredeti szerzőismód nem más, mint az új tulajdonos tulajdonjogát a korábbi tulajdonostól tulaj-

² BIRÓ György – LENKOVICS Barnabás: *Magyar Polgári Jog Általános Tanok*. Miskolc, 2006, 16.

³ Dr. KAMPIS György – Dr. VARGA József: *Kisajátítás*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1970. 48–62.

⁴ A polgári törvénykönyv magyarázata I. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsgazdálkodó Kft. Budapest, 2007. 628.

⁵ VILÁGHY – EÖRSI: *Magyar polgári jog*. Budapest, 1962. I. 297–298.

don jogának tartalmától függetlenül, minden korlátozástól mentesen szerzi meg. Ez jelen jogintézménynél nem érvényesül feltétlenül, hiszen a kisajátítás célját nem veszélyeztető korlátozások (pl.: telki szolgálat, vezeték jog) nem kell törölni az ingatlannyilvántartásból. Ez azonban még nem kérdőjelezi meg polgári jogi jellegét, hiszen tulajdonszerzés polgári jog nélkül elképzelhetetlen. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a kártalanítási összeg megállapításánál érvényesülnie kell a szolgáltatás és ellenszolgáltatás közötti arányosságnak, azaz a kisajátítandó ingatlan kisajátításkori forgalmi értékét tükröznie kell a kártalanítási összegnek, hiszen a kisajátításért azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás jár. A polgári jogban, ha a szolgáltatás nem áll arányban az ellenszolgáltatással, megtámadási okot idéz elő.⁶ Amennyiben a kártalanítási összeg nem áll arányban a kisajátított ingatlan forgalmi értékével, akkor lehet kérni a hatósági határozat bírósági felülvizsgálatát, tehát itt is lehetőség van a korrigálásra. Ez is egy polgári jogi jelleg.

Ez a jogintézmény két jogág – a polgári jog és a közigazgatási jog – jellemzőit is magán hordozza, ezáltal komplex jogintézménynek tekintendő. Lényegét a tulajdonszerzés és az ezzel kapcsolatos kártalanítás adja meg, amely alapján véleményem szerint inkább a polgári jogba lehet elhelyezni.

3. A kisajátítás előtörténete

Miután elhelyeztük a kisajátítás jogintézményét a jogrendszerben, tekintsük át annak magyarországi történeti fejlődését, melyben három szakaszt tudunk megkülönböztetni: az első időszak 1836-tól a szocializmusig, 1945-ig tartott, azután maga a szocializmus időszaka 1945-től a rendszerváltásig, 1990-ig, majd a harmadik időszak 1990-től napjainkig.

A kisajátítás törvényhozási tárgyként legelőször az 1832–1836. évi reformországgyűlésen jelent meg a Buda és Pest között álló Duna-híd felépítésével kapcsolatosan. Ezáltal jött létre az 1836. évi XXVI. törvény a Buda és Pest közötti hídról. Átfogóbb törvény volt a 1836. évi XXV. tc.: csatornák, vasútvonalak és hidak építéskor kisajátítás engedélyezéséről; koncessziós szerződések megkötéséről szóló törvény.

Ezután az 1839–1840. évi országgyűlés három olyan törvényt is alkotott, amelyek a kisajátítás lehetőségét bővítették: a vízszabályozásról rendelkező 1840. évi X. tc., a Dunát a Tiszával összekötő csatorna megvalósítását elsőként tartalmazó 1840. évi XXXVII. tc., valamint a Bécs–Trieszt közötti vasút megépítéséről szóló 1840. évi XL. törvényt. E törvények 1848. áprilisáig maradtak hatályban.

Az 1848–1849. évi országgyűlés nem alkotott újabb törvényt. Ezután 1853-ban az osztrák polgári törvénykönyv (OPTK) lépett hatályba, amely kisajátítást csak vasútépítéssel illetve közúttal összefüggésben engedett meg. A kisajátítás átfogó szabályozásának szükségességét a vasútépítés, a folyók szabályozása, illetve a főváros építése vetette fel, így az 1865–1868. évi országgyűlésen két törvényt alkottak: az egyik az általános kisajátítási törvény volt, az 1868. évi LV. törvény, a másik a Buda és Pest városok területén való kisajátításokról szóló 1868. évi LVI. törvényt.

Az 1879-es szegedi árvíz újabb törvényalkotás szükségességét vetette fel e tárgykörben, amely alapján létrejött az 1879. évi XIX. törvény. A törvény célja az volt, hogy

⁶ Ptk. 201.§ (2)

az általános kisajátítási törvényt alkalmazhatóvá tegye Szeged városának szabályozási terv szerinti felépítésére. Miután az általános kisajátítási törvényt az egyes városok nehezen tudták alkalmazni, ez arra kényszerítette a kormányt, hogy még ezen az országgyűlésen keresztül vigye a kisajátítás problematikáját, így került megalkotásra az új kisajátítási kódex, az 1881. évi XLI. törvény. A kódex a közérdekből – a korábbi közjóval szemben – történő kisajátítást tette meg elvi alapjává, kibővítette a kisajátítási esetek körét. A kisajátítás tárgya csak ingatlan lehetett, ismerte a részkisajátítás intézményét is. A korábbi szabályozással ellentétben, tulajdonátszállás esetén kimondta az ingatlan tehermentes tulajdonjogának megszerzését. A kártalanítást mind pénzben mind pedig ingatlan cserével is lehetővé tette. Mint a korábbi törvények, ismerte az ideiglenes igénybevételei intézményét, de ezt három évre korlátozta, azaz ha három évnél tovább volt szükség az ingatlanra, azt véglegesen ki kellett sajátítani. E törvény a szocialista időszak kezdetéig maradt hatályban.⁷

Általánosságban ismert, hogy a szocializmus kezdete többek között az ipari üzemek, a termőföldek államosításával járt együtt. A kisajátítási jog szabályozására 1951-ben került sor. Több alacsonyabb szintű jogszabály született, így a 114/1951 (V.27.) MT. r., majd az 1955. évi 23. tvr. és 56/1955 (VII. 31.) MT r. a kisajátításról.

A következő átfogó, magas szintű jogszabály a kisajátításról szóló 1965. évi 15. számú törvényerejű rendelet és a végrehajtása tárgyában kiadott 13/1965. (VII.24.) Korm. r.. Széles körben tette lehetővé a kisajátítást. A forgalmi értéktől teljesen eltávolodott, hiszen a hatósági árakat vette alapul. A kisajátítással kapcsolatos kártalanításról szóló 1/1965 (VII. 24.) PM-IM r. mellékletei pontosan tartalmazták, hogy mennyit lehet megtéríteni a kisajátítás folyamán. Az irányár meghatározása nagyon bonyolult volt.⁸

Ezután került megalkotásra az 1976. évi 24. tvr. kisajátításról, (továbbiakban Ktvr., és a végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX:5.) MT rendelet (továbbiakban Vhr.) amely némi előrelépést mutatott. Hiszen megszüntette az irányárak rendszerét, azonban a kártalanítás megállapításához a forgalmi érték mellett továbbra is irányelveket állapított meg. A kisajátítási jogcímek listája széleskörű volt, a közcélokat taxatív felsorolt. Kisajátítással tulajdont – a korábitól eltérően – csak az állam szerezhette, azonban kérelmet nyújthatott be társadalmi szervezet vagy szövetkezet is, de nem szerezhette tulajdonjogot, csak a kezelés és a használat jogát. Ez a törvény már elvként mondja ki, hogy biztosítani kell a társadalmi és egyéni érdek összhangját mind a kisajátítási mind pedig a kártalanítási ügyekben. A lényege az volt, hogy a tulajdonos kapjon kártalanítást, de ne juttassa munka nélkül jövedelemhez. A jogszabály szűkítette ugyan a közérdekű célok körét, mellyel az volt a jogalkotó célja, hogy egyéni érdekből ne lehessen ingatlant kisajátítani. Ezeket nagyon általános formában határozta meg, amellyel lényegében egy „gumiszabályt” alkotott. A kártalanítás összegéről nem rendelkeztek. A kártalanítás rendszere a kártalanítás mértékét meghatározó tényezők megállapításán alapult, azaz a forgalmi értéken. A forgalmi értéket minőségi tényezőkből kiindulva kellett meghatározni, s a hosszabb idő alatt, szélesebb körben kialakult forgalmi értéket kellett figyelembe venni. Az irányelvekből nézzünk egy-két példát: magánszemély tulajdonában álló ingatlan esetén, ha azt tíz éven belül szerezte, akkor a szerzési értéket is figyelembe kellett venni; épület esetében az átlagost meghaladó kivitelezést figyelmen kívül kellett

⁷ RUSZOLY JÓZSEF: *A kisajátítás törvényi szabályozásának története Magyarországon (1836–1881)*. Szeged, 1977.

⁸ Magyarország. Törvények. Rendeletek. A kisajátításra vonatkozó jogszabályok 1974. (összeállította: Dr. Kampis György)

hagyni; ötven százalékkal csökkenteni kellett az ingatlanért járó kártalanítást, ha az ingatlan elidegenítési kötelezettség alá esett, és a tulajdonos e kötelezettségét nem teljesítette. Fenti szabályozás mutatja, hogy nem érvényesült a polgári jogban annyiszor emlegetett egyenértékűség – állam és magánszemély közötti – elve.

A kisajátítási eljárást a tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerve folytatta le. A határozat ellen fellebbezéssel lehetett élni az 1957. évi IV., az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény (továbbiakban: Áe.) szerint. A Ktvr. szerint a kártalanítási összeg módosítása érdekében bármelyik fél a másik fél ellen benyújtott keresetében fordulhatott a bírósághoz. A bírósági út igénybevételével kapcsolatosan a Legfelsőbb Bíróság 28. számú polgári kollégiumi állásfoglalása adott iránymutatást. E szerint a kisajátítási kártalanítással kapcsolatos olyan igényt is a bírósági eljárásban lehetett érvényesíteni, amelyet a tulajdonos az államigazgatási eljárás során nem érvényesített, valamint az az érdekelt, aki nem szerepelt ügyfélként az alapeljárásban, közvetlenül bíróság előtt érvényesíthette igényét.

A kisajátított ingatlan birtokbavételére elvileg csak a tanácsai szerv jogerős határozata alapján volt lehetőség. Ez alól a Ktvr. két kivételt engedett: az egyik, amikor fontos érdekből tanácsai szerv rendelte el az elsőfokú határozat meghozatalát követően az azonnali végrehajtást, a másik pedig, amikor az elsőfokú határozat meghozatalát sem várták meg. Ilyenkor sürgős állami érdekből kellett elrendelni a kisajátítás megindítását és az azonnali birtokba adást.

A Ktvr. a jogállam követelményeinek megfelelő módosítására az 1990. évi XXII. törvénnyel került sor. A módosítás megpróbálta a törvényt összhangba hozni az Alkotmány 13. §-ával, miszerint kisajátításra csak kivételesen, közérdekből, azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás mellett kerülhet sor, amely nem feltétlenül sikerült. Az állami és helyi önkormányzati szervek részére szükséges ingatlanok kisajátítására vonatkozó jogcím a legszélesebb körben tett lehetővé kisajátítást („állami vagy helyi önkormányzati szerv, valamint az e szervek működéséhez szükséges gazdasági, igazgatási, oktatási, közgyűjteményi, közművelődési, szociális és egészségügyi létesítmény elhelyezése”). A további közérdekű célok még mindig túl általánosan voltak meghatározva, ami nem biztos, hogy fedte a valóságot. A törvény egyértelműen kimondta, hogy kisajátításra csak akkor kerülhet sor, ha adásvétel útján nem tudta az állam vagy önkormányzat megszerezni az adott ingatlant. Az adásvétel meghiúsulási eseteit a Ktvr. pontosan körülírta. A kártalanítás szempontjából lényeges előrelépés történt, ugyanis többé-kevésbé megvalósult az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás, vagyis az ingatlan tulajdonosa a helyben kialakult forgalmi értéknek megfelelő kártalanításban részesült.

A kisajátítási határozat teljes körű bírósági felülvizsgálatát is lehetővé tette ez a törvénymódosítás. Már nem csak a kártalanítás összegét lehetett vitássá tenni, hanem a kisajátítás jogalapját is. Ezekre a perekre a Pp. XX. fejezetének szabályait kellett alkalmazni.

A törvénymódosítás következtében már közeledett a szabályozás a jogállamiság követelményéhez, de még messzemenően nem elégtette azt ki, hiszen a kisajátítás egyik legfontosabb feltétele, a közérdekűség nem volt pontosan megfogalmazva, szinte bármit „bele lehetett magyarázni”.

Fontosnak tartom megemlíteni, hogy időközben a kisajátítási határozat meghozatalának eljárási szabályait tartalmazó államigazgatási eljárásról szóló törvényt hatályon kívül helyezték, és helyébe 2004. szeptember 01.-én a 2004. évi CXL. a közigazgatási

hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény lépett, ami természetesen némi változást jelentett a kisajátításra is.

A kisajátításra vonatkozó *rendekezést* – mint azt már korábban említettem – az Alkotmány is tartalmazza, amelyet a jogállami alkotmányt létrehozó 1989. évi XXXI. törvény iktatott be 13. paragrafusként az Alkotmányba. Az Alkotmánynak az 1990. évi XL. törvénnyel történt módosítása során a tulajdonhoz való jogról szóló rendelkezés mellett, annak alkotmányi garanciájaként nyerte eljelenlegi helyét az Alkotmányban.

A kisajátításra vonatkozó rendelkezésnek az Alkotmányba iktatását megelőzően a kisajátítást a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 177–178. §-ai is tartalmazták. A Ptk. 177. §-át a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 47. § (3) bekezdése igazította hozzá az Alkotmány 13. § (2) bekezdéséhez. A Ptk.-nak a kisajátítási kártalanítás speciális szabályait megállapító 178. §-át a kisajátítással összefüggő jogszabályok egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről szóló 1992. évi XII. törvény helyezte hatályon kívül. A Ptk. 177. §-a az ingatlanok kisajátítására vonatkozóan gyakorlatilag megismétli az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt feltételeket azzal, hogy a kisajátítás részletes szabályait külön törvény szabályozza. 2007-ig a kisajátítás szabályait a fent említett jogszabályok tartalmazták.

4. A kisajátítás szabályai 2007 után

A Ktvr. 2007-ig volt hatályban, ami a korábbiakhoz képest jobban kielégítette az alkotmányban megfogalmazott követelményeket, de még mindig nem volt maradéktalan a szabályozás, amit az Alkotmánybíróság 35/2005. (IX.29) határozata is kimondott. Az Alkotmánybíróság e körben azt vizsgálta, hogy a kisajátítás hatályos szabályai megfelelően garantálják-e a tulajdon hatósági határozattal történő elvonása esetén az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való jog védelmét.

Az Alkotmánybíróság a jogszabályok vizsgálatakor több szempontból találta aggályosnak a Ktvr. és Vhr. szabályait. Az indokolásában kifejtette egyrészt, hogy az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való jog alapvető jog. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jogokat érintő szabályokat törvényben kell megállapítani. Ebből következik, hogy a kisajátítás kizárólagos törvényhozási tárgykör, tehát a törvényerejű rendeletben való szabályozás eleve alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság mérlegelés tárgyává tette a közérdekűség kérdését is. A Ktvr. 18. § (3) bekezdése alapján a kisajátítási hatóság mérlegelési jogkörébe tartozott annak megítélése, hogy a konkrét kisajátítás közérdeket szolgál-e; illetőleg a közérdek megvalósítása érdekében indokolt-e az adott ingatlan kisajátítása. Míután a megyei közigazgatási hivatalnak ez a hatásköre a kisajátítási cél megvalósításának akadályává válhatott és más hatóságok által hozott döntések, illetőleg önkormányzati döntések közvetett felülvizsgálatára is módot ad, több olyan törvény is született, amely konkrét programok, beruházások kapcsán kizárják a kisajátítási hatóság e mérlegelési jogkörének gyakorlását. A vasútról szóló 1993. évi XCV. törvény 13/C. § (4) bekezdése, a Magyar Köztársaság közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény 7. § (3) bekezdése, a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a Vásárhelyi-terv továbbfejleszté-

se) közérdekűségéről és megvalósításáról szóló 2004. évi LXVII. törvény 9. § (4) bekezdése].

A közérdekűség érvényesítésének a Ktvr.-ben szabályozott megoldása, a kisajátítási célok megfogalmazása már nem felelt meg az Alkotmány által támasztott követelményeknek. Önmagában az, hogy a kisajátításra valamely, a Ktvr. által általánosan meghatározott tevékenységgel összefüggésben kerül sor, illetőleg állami szerv vagy önkormányzati szerv javára történik, nem nyújtott biztosítékot arra, hogy az valóban közérdekű célokat szolgál. A közigazgatási hatóságok számára biztosított széles mérlegelési jogkör lehetőséget adott a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozására.

Az időközben megváltozott gazdasági viszony, társadalmi helyzet, ellentétbe került a kisajátítási cél megvalósítójának jogi helyzetét illetően is. Ez alatt azt értette az Alkotmánybíróság, hogy kisajátítás útján csak az állam illetve az önkormányzat szerezhette a tulajdont, holott a kisajátítási célként meghatározott tevékenységeket nem csak ők végezhették.

Az Alkotmánybíróság szerint a Ktvr. kártalanítási szabályai sem nyújtanak garanciát az Alkotmányban foglalt követelmények érvényesüléséhez. „Az államnak az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből folyó objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik az, hogy gondoskodjon a tulajdonos Alkotmányban meghatározott követelményeknek megfelelő kártalanításáról. Ez a törvényhozóra azt a kötelezettséget hárítja, hogy a kisajátítás szabályozása során törvényben köteles szabályozni a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás megvalósulásának anyagi jogi és eljárásjogi biztosítékait.”

A fent említett okokból az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre azért, hogy az Országgyűlés a Ktvr. szabályait nem hozta összhangba az Alkotmány 13. § (2) bekezdésben megállapított követelményekkel. Ezért felhívta az Országgyűlést arra, hogy jogalkotási kötelezettségének 2007. június 30-ig tegyen eleget.

Meg kell említeni egy másik alkotmánybírósági határozatot is, még pedig a 22/2006 (VI.15.) számú AB határozatot, mely szerint a kisajátítás sajátos formája, a kiszolgáló és lakóút céljára történő lejegyzés szabályozása tekintetében szintén mulasztásos alkotmányértés valósult meg.

5. Az új kisajátítási törvény

Többek között ezeknek a hiányosságoknak a kiküszöbölésére került megalkotásra a 2007. évi CXXIII. törvény a kisajátításról (továbbiakban: Kt.), mely 2008. január 01. lépett hatályba. Rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult kisajátítási eljárásokra kell alkalmazni.

A kisajátításról szóló új törvény alapelveként rögzíti, hogy ingatlan tulajdonjogának közhatalmi eszközökkel való elvonására csak kivételesen, e törvényben meghatározott közérdekű célból, azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás mellett kerülhet sor. A törvény tételes felsorolással adja meg a kisajátítás alapjául szolgáló közérdekű célokat, valamint az egyes közérdekű célok fennállása mellett a kisajátításhoz szükséges feltételeket.

5.1.A kisajátítási törvény új vonásai

A törvény új vonásait – egybevetve a korábbi szabályozással – a következőkben lehet kiemelni.

A kisajátítást kérők alanyi körében a korábbi szabályozástól eltérően, amely csak az állam és az önkormányzatok javára történő kisajátítást tette lehetővé, megjelenik a harmadik személy is. A harmadik személlyel összefüggésben is alapvető szempont a közérdekű cél megvalósítása. Vagyis, ha a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 2. §-ában meghatározott közérdekű célt megvalósító tevékenységet lát el, vagy akit törvény az állam javára saját nevében kisajátítás kérőként való eljárásra kötelez, a harmadik személy is folyamodhat a kisajátítás intézményéhez. Véleményem szerint nem biztos, hogy jól tette a jogalkotó, hogy mindenki számára lehetővé tette a törvényben meghatározott feltételek fennállta esetén a kisajátítási kérelem benyújtását. Álláspontom szerint azzal, hogy megengedte magánszemélyek, gazdálkodó szervezetek számára a kisajátítás útján történő tulajdonszerzést, a közérdekre hivatkozással kikaput hagyott nyitva a törvény súlyos visszaélésére. „Az üzleti célok által motivált, közérdek mögé bújtatott tulajdonszerzési szándékok kezelhetetlen helyzetet, alkotmányos visszásságot okozhatnak. A kisajátítást kérők lehetséges körének indokolatlan kiterjesztése állampolgári és önkormányzati jogokat sérthet, méghozzá törvényi felhatalmazással.”⁹ Meg fognak jelenni a tőkeerős mamutcégek, akik vészekedni fognak a kisemberrel, és az nem vitás, hogy az ő „álláspontjuk” erősebb lesz. A megoldás az lehetne, hogy az állam és az önkormányzatok mellett csak azok a non-profit szervezetek kérhetnék a kisajátítás útján történő tulajdonszerzést, akik kizárólag közérdekű, a köz érdekét szolgáló tevékenységet folytatnak, és az ebből esetlegesen keletkező profitjukat, anyagi hasznukat a tényleges és indokolt működési költségeken felül csakis a köz érdekét szolgáló tevékenység fejlesztésére használják fel.

A törvény már említett 2. §-a határozza meg a kisajátítási célokat és feltételeket. A korábbi szabályozáshoz képest a jogalkotó e téren számos változást hozott. Megszűnik az állam vagy a helyi önkormányzat, továbbá az e szervek működéséhez szükséges gazdasági, igazgatási, oktatási, közgyűjteményi, közművelődési, szociális és egészségügyi létesítmény elhelyezése érdekében történő igénybevétel lehetősége. Ugyancsak nincs mód a jövőben kisajátításra az állami vagy önkormányzati beruházásban megvalósuló tömbszerű, vagy telepszerű lakóházépítésre, miután az állam illetve az önkormányzat jelen helyzetben – tipikusan – már nem jelenik meg beruházóként. A hivatkozott paragrafus a jogcímet a kötelező állami, illetőleg önkormányzati feladatokhoz kapcsolódóan írja elő, csak kötelező önkormányzati feladatok esetén hagyja meg a közérdekű célra hivatkozás lehetőségét. Változás továbbá, hogy a város, és községrendezés helyett a törvény a terület- és településrendezést határozza meg. Ennek indoka a törvénytervezet-hoz fűzött miniszteri indokolás szerint, hogy az a területrendezési tervekben megjelenő, de az építési szabályzatokban még át nem vezetett egyes célok (pl. vállalkozási övezet, illetve az ott meghatározott létesítménye, mint a hulladékgyűjtőközpontok létesítménye) megvalósítását is biztosítani lehessen.

Új célként jelenik meg a már több ízben említett 2. §-ban a nemzetközi szerződésben vállalt földcsere, valamint a fenntartható erdőgazdálkodás.

⁹ Dr. Vitányi István, a Fidesz frakció vezérszónokának beszéde a kisajátításról szóló T/3328. törvényjavaslatról

A törvény tehát egyrészt pontosítja, illetve összegzi az ágazati törvényben korábban is meghatározott célokat, úgy, hogy a feltételek részletezésével maradéktalanul megpróbálja biztosítani a tulajdonelvonás kivételességét. Ennek érdekében a törvény 4.§-a a-1 pontig meghatározza a közérdekű célok valamennyi tartalmi elemét.

5.2. A kisajátítás feltételei

A közérdekű célok meghatározása mellett fontos kiemelni a jogszabály harmadik szakaszát, mely meghatározza a kisajátítás konjunktív feltételeit. A kisajátításról szóló tvr. csak a második feltételt tartalmazta:

- a közérdekű cél megvalósítása nem lehetséges a tulajdon korlátozásával, vagy a közérdekű használati jog, vezeték jog, telki szolgálat alapításában a tulajdonossal nem tudtak megállapodni, illetve az illetékes hatóság nem engedélyezte, és
- az ingatlan a kisajátítást kérő adásvétel útján nem tudta megszerezni, és
- csak az adott ingatlanon lehet megvalósítani a közérdekű célt, vagy több ingatlan közül, azon ingatlan esetén kerül sor a tulajdon „legkisebb” sérelmére, és
- a kisajátítással járó előny nagyobb, mint a tulajdonosnak az azzal okozott kár. Itt a jogalkotó meghatározza a kisajátítást lefolytató közigazgatási szervnek, hogy melyek azok a szempontok, amely alapján mérlegelnie kell – foglalkoztatás, terület, település fejlődése, szolgáltatások növekedése, valamint adott esetben a kulturális örökségvédelmi, természetvédelmi érték.

A fent felsorolt négy feltétel együttes fennállása esetén – illetve ha közérdekű cél fennáll – van helye kisajátításnak.

Fontos kitérni arra, hogy az adásvételi szerződés megkötését mikor kell megghiúsultnak tekinteni. A törvény három esetet említ:

- a kisajátítást kérő ajánlatát a tulajdonos vagy a kártalanításra jogosult személy a kézhezvételtől számított 30 napon belül nem fogadja el, illetve arra nem nyilatkozik
- ha a tulajdonos vagy a kártalanításra jogosult személye nem állapítható meg, illetve az ingatlan-nyilvántartásban az ingatlan tulajdonjogával összefüggésben perfeljegyzési jog van feltüntetve,
- ha a tulajdonos vagy a kártalanításra jogosult ismeretlen helyen tartózkodik, vagy felkutatása rendkívüli nehézséggel járna.

A korábbi kisajátításról szóló törvény a négy feltétel közül csak a másodikat tartalmazta, azt azonban szinte ugyanezzel a tartalommal.¹⁰

A törvény a kisajátítást kérők körét „egyenrangúvá” teszi, vagyis nincs akadálya annak, hogy az állam, az önkormányzat vagy harmadik személy a közérdekű cél megvalósítása érdekében – akár az önkormányzat vagy harmadik személy az államtól és fordítva – a szükséges ingatlanot megszerezze. A törvény ezen rendelkezése lényegében az alkotmánynak a tulajdoni formák „egyenrangúságára” való előírását határozza meg. Szükséges azonban megjegyezni, hogy azokat az ingatlanokat, amelyek kizárólag állam tulajdonában lehetnek, értelemszerűen kisajátítással is csak az állam szerezheti meg –

¹⁰ Az új törvény plusz feltételként szabta meg a perfeljegyzési jog ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzését, korábban elegendő volt, ha per volt folyamatban az ingatlan tulajdonjogával összefüggésben. Kt. 3.§ (2) b pontja

„az autópálya törvény kifejezetten kimondja, hogy az állam szerez tulajdont (a gyorsforgalmi utak az állam kizárólagos tulajdonában vannak) ugyanakkor az építetető az állam javára, de saját nevében ügyfélként vesz részt a kisajátítási eljárásban”.¹¹

5.3. A kisajátított ingatlanon fennálló jogok és ingatlanra feljegyzett tények jogi sorsa

Mint már korábbiakban többször említettem a kisajátítás ellentételeként kártalanítás jár, amely az esetek nagy többségében pénzbeli. A korábbi szabályozás szerint a pénzbeli kártalanítás esetén az ingatlanon fennálló jogok és az ingatlanra feljegyzett tények megszűnnek. A hivatkozott előírás alól a törvény kivételt tesz abban az esetben, ha a fennálló jogok a közérdekű cél megvalósítását nem akadályozzák, vagyis a közérdekű cél megvalósulása a fennálló jogok mellett is lehetséges. Lényegében a telki szolgálat, a közérdekű használati jog, a vezetékJog, a szolgálat és végül a bérletről lehet szó [Kt. 8. § (4) bekezdés]. A törvénytervezet indokolása szerint bizonyos esetekben az épület tulajdonjogának elvonása mellett nem szükséges a benne lévő lakások bérleti jogának megszüntetése. Az elővásárlási, visszavásárlási, vételi jog jogosultja, továbbá az ingatlanra bejegyzett jelzálogjog, végrehajtási jog, életjáradék jogosultja nem jogosult kártalanításra, ezek nélkül szűnnek meg. A Kt. eljárásról szóló rendelkezése azonban kimondja, hogy minden ingatlan-nyilvántartásból kitűnő jogosult – ideértve a már széljegyként feltüntetett jogszerzőt is –, valamint mindazon ingatlan-nyilvántartáson kívüli egyéb jogosult, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát a kisajátítás érinti, ügyfélként vesz részt a kisajátítási eljárásban, tehát értesül róla. Így jogának biztosítására egyéb biztosítékot követelhet, amennyiben az veszélyeztetve van. A végrehajtási jogot külön tárgyalja a törvény, ezzel kapcsolatban kimondja, hogy a kisajátítási eljárást lefolytató közigazgatási szerv értesíti az illetékes bírósági végrehajtót, aki a végrehajtási törvény szerint megteszi a szükséges intézkedéseket. Korábbi szabályozás szerint a kisajátított ingatlanra vonatkozóan más személyt megillető jogok megszűnéséért és a jogok megszűnése miatt keletkezett kárért kártalanítás járt.¹² Arról is rendelkezik a törvény, hogy mi van abban az esetben, ha a kisajátított ingatlan lejárt esedékességű, elismert vagy végrehajtható követelés terheli, és ennek összege a kisajátítási kártalanítást meghaladja. Ebben az esetben az államigazgatási szerv határozatban csak a kártalanítás összegét állapítja meg, és bármely ügyfél kérelmére az összeg felosztásáról az államigazgatási szerv székhelye szerint illetékes bíróság rendelkezik. Erről a Ktvr. végrehajtásáról szóló rendelet is így rendelkezett. A csereingatlanról történő kártalanítás esetében a kisajátított ingatlanra vonatkozó jogok a csereingatlanra szállnak át azzal, hogy a bérleti, haszonbérleti, haszonélvezeti jog és a használat joga a jogosult kérelme alapján vihető át a csereingatlanra. A szabályozás a megszűnő és fennmaradó tények, jogok tekintetében annyiban új, hogy kimondja, a pénzbeli kártalanítás a zálogjog tárgyaként a kisajátított ingatlan helyébe lép.

5.4. Részleges kisajátítás

Amennyiben az ingatlanak nem az egészét, hanem annak csak egy részét sajátítják ki, részleges kisajátításnak nevezzük. Továbbra sincs helye részleges kisajátításnak ak-

¹¹ 2007. évi CXXIII. tv. miniszteri indokolása

¹² Vhr. 40.§(2)

kor, ha a fennmaradó terület nagysága az adott településen megengedett legkisebb teleknagyságot nem éri el. A többi esetben a törvény nem mondja ki automatikusan a teljes kisajátítást, hanem szükséges hozzá a tulajdonos kérelme, amelyet legkésőbb a kisajátítási tárgyalás végéig be kell nyújtani. Ezek az esetek a következők:

- ha az ingatlan visszamaradó része az eredeti céljára használhatatlanná válik,
- az ingatlannal kapcsolatos jog vagy foglalkozás folytatása lehetetlenné vagy számottevően költségesebbé válik,
- ha a kisajátítást követően visszamaradó rész gazdaságos értékesítésére nem lenne lehetőség¹³

Szintén új szabályozásként jelenik meg a törvényben, hogy termőföld, erdőterület, védetté nyilvánított régészeti lelőhely, illetve műemlék kisajátításához, valamint védendő telepítése, védőfásítás és közérdekű erdőtelepítés céljára történő kisajátításhoz, külföldi állam tulajdonában álló ingatlan, bányászati célból, valamint honvédelmi célra igénybe vett kisajátításhoz a törvényben meghatározott különböző szakhatóságok előzetes engedélyét be kell szerezni. Az, hogy kinek kell – a kisajátítást kérőnek vagy a kisajátítást lefolytató közigazgatási szervnek – beszerezni a szakhatósági engedélyeket a Ket. szabályai irányadóak.

5.5. A kisajátítási kártalanítás

Véleményem szerint a közérdekű célok precíz, pontos megfogalmazása mellett, a másik legfontosabb kérdés, a kisajátítási kártalanítás. Ha már a tulajdonos nem akarta elidegeníteni a tulajdonát, de azt mégis törvényben meghatározott okok miatt kénytelen, akkor legalább ne sérüljön a „megfelelő vételárhoz való joga”, tehát megközelítőleg annyi pénz kapjon kisajátítási kártalanításként, amennyit „rendes” adásvétel esetén kapott volna. Azonban ez nem lehetséges, tulajdonképpen kivitelezhetetlen. A szerencsésebbek jobban járnak, mert lehet, hogy a közigazgatási intézkedésen kívül soha el nem adta volna az ingatlanát, de van aki pont az ellenkezője, például befektetésnek vette, valamilyen beruházást meg akar rajta valósítani, vagy tíz év múlva tízszer annyit akarja eladni. Előbb említettek miatt elég nehéz szabályozni az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítást.

Vizsgáljuk meg közelebbről, mit jelent az „azonnali, teljes és feltétlen” kártalanítás.

Az „azonnali” nem más, minthogy a kisajátítást elszenvedőnek a kisajátítási határozat meghozatalakor kézhez kell kapnia a közigazgatási szerv által meghatározott kisajátítási kártalanítást. Függetlenül attól, hogy indított, e a közigazgatási határozat ellen felülvizsgálati eljárást, hiszen ettől függetlenül a határozat közigazgatási szakban már jogerőre emelkedett. A kártalanítási összeget főszabályként egy összegben kell megfizetni, amely a kártalanításra jogosult számláját vezető pénzügyintézet útján történik. A kisajátítást kérő a kifizetési kötelezettségét akkor teljesíti, amikor a számláját vezető pénzügyintézet a számlát a kártalanítás összegével megterheli. A kisajátítási tervben megjelölt ingatlanra megkötött adásvételi szerződés alapján kifizetett vételár a kisajátítási eljárás során megállapított kártalanítással megegyezően adó- és illetékmentes, ide nem értve az

¹³ Szerintem itt is némi pontosításra lenne szükség, mert nem világos, hogy a jogalkotó mit ért gazdaságos értékesítés alatt, ki és mi alapján fogja eldönteni, hogy adott esetben van-e lehetőség gazdaságos értékesítésre.

általános forgalmi adót. Amennyiben a kisajátítást kérő ebben az időpontban nem jut a pénzéhez, akkor a Ptk. 301§ -a szerinti késedelmi kamatra jogosult.

Itt is előfordul – a polgári jogban ismeretes – több olyan eset, amikor kötelező bírói letéttel teljesíteni. Így bírói letétbe kell helyezni a kisajátítási kártalanítást akkor, ha a kártalanításra jogosult személye bizonytalan, a kártalanítási összeget nem veszi át, lakóhelye, székhelye ismeretlen; a kártalanításra jogosultak között a jogosultság vagy az összeg felosztása tekintetében vita van, az ingatlan terhelő valamely követelés vitás, vagy sorrendi tárgyalás tartására van szükség.¹⁴

A „feltétlen” annyit jelent, hogy feltételt nem lehet a volt tulajdonosnak szabni ahhoz, hogy hozzájusson a kártalanításhoz.

Nem hiába hagytam hátra a „teljes” megvizsgálását, hiszen korábban már kifejtett véleményem szerint ez a legnehezebb. Ez nem jelentene mást, mint az ingatlan helye szerint kialakult szokásos forgalmi értéket. Ezt a közigazgatási hivatal természetesen szakértő bevonásával tette és teszi meg. A korábbiakhoz képest a szakértőkkel kapcsolatosan hoz egy újítást a törvény, nevezetesen azt, hogy most már csak igazságügyi szakértőt lehet kirendelni a forgalmi érték megállapításához.¹⁵ Ez alól egy kivételt enged a törvény, azoknak a szakértőknek, akik a Kt. hatálybalépésekor (2008. január 01.) kisajátítási ügyekben szakértőként jártak el, ettől az időponttól számított egy évig még kirendelhetők szakértőként.¹⁶ Nyilvánvalóan jobb, hogy a törvény kimondja az igazságügyi szakértő kötelező alkalmazását.¹⁷ Ugyanis, ha a kártalanítási összeg tekintetében bírósági felülvizsgálati eljárásra kerül sor, ahol kéri szakértő kirendelését a felek, akkor már két igazságügyi szakértői vélemény van birtokában a bíróságnak.

Ez valamennyi ingatlan tekintetében irányadó. E törvény a korábbihoz képest már sokkal pontosabbá teszi a forgalmi érték meghatározását, hiszen különböző támpontokat ad a szakértőknek. Korábban ez nem volt törvényben lefektetve, hanem a bírói gyakorlat, valamint a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 30. állásfoglalása tartalmazta, amely nem volt elegendő. Szükségesnek tartok megemlíteni néhány olyan bírósági döntést, melyből a szakértők „táplálkoztak” – már ha ismerték ezeket a döntéseket.

Az 1978. évi 474. számú döntés rögzítette, hogy „a kisajátított telek értékét valamennyi számba jöhető tényező gondos mérlegelésével kell megállapítani. A kártalanításnál figyelembe kell venni a hosszabb idő – legfeljebb 5 év – alatt széles körben kialakult forgalmi értéket is, amelyet megfelelő számú, az értéket befolyásoló tényezők szempontjából hasonló vagy hasonlítható, pontosan megjelölt ingatlanok forgalmi adatai alapján lehet megállapítani.”

A BH.1978. évi 379. számú döntés rámutatott arra, hogy a hosszabb idő alatt szélesebb körben kialakult forgalmi értéket az azt befolyásoló tényezők szempontjából összehasonlításra alkalmas ingatlanok konkrét forgalmi adatai alapján kell megállapítani.

A BH.1978. évi 473. számú döntés kiemelte, hogy a megfelelő kártalanítás megállapításánál nem a pillanatnyi és esetleges helyi konjunkturális viszonyok a döntőek, hanem a jogszabályban felsorolt együttesen mérlegelendő tényezők.

A BH.1979. évi 64. számú döntés értelmében telek kisajátítása esetén a kártalanítási összeg meghatározásánál kiemelkedő jelentősége van a rendeltetésnek és a beépítési le-

¹⁴ Kt. 21.§

¹⁵ Kt. 25.§ (3) b,

¹⁶ Kt. 41.§ (4)

¹⁷ Az igazságügyi szakértők tevékenységéről a 2005. évi XLVII. törvény rendelkezik

hetőségnek. A beépített ingatlan értéke nem szükségszerűen azonos az ingatlan alkotó részei értékének összegével. Az ingatlan, mint egységes egész értéke az alkotó részek arányosságától, elhelyezkedésének rendjétől, használhatóságától, egymással való összefüggésének szempontjaitól függően is alakul.

A BH.1979. évi 361.I. számú döntés szerint a kisajátított telek értékének meghatározásánál a beépítési lehetőség szempontjából figyelembe kell venni azt az építési tilalmat és korlátozást is, amelyet nem a kisajátítási cél megvalósítása érdekében rendeltek el.

A BH.1978. évi 243.II. számú döntés kiemelte, hogy törekedni kell arra, hogy az azonos területen történt kisajátítás esetén a volt tulajdonosok arányos kártalanításban részesüljenek.

A BH.1983. évi 356.I. számú döntés rámutatott arra, hogy a kisajátítási kártalanítási összeg megállapításánál nem lehet helye az egymás melletti ugyanazon tulajdonosok tulajdonában lévő ingatlanok egybefoglalásának és egységes értékelésének.

A BH.1984. évi 445.I. számú döntés rögzítette, hogy a tulajdonosnak a kisajátított ingatlanért megfelelő kártalanítást kell kapnia, amelynek összegét a jogszabályban meghatározott tényezők együttes mérlegelésével kell megállapítani. Ennek során a bíróságnak arra is figyelemmel kell lennie, hogy azonos adottságú ingatlanok kisajátításáért járó kártalanítás összegének kiszámításánál azonos elvek érvényesüljenek.

A gyakorlat alapvetően nem volt rossz, csak zavart keltett az, hogy ezek a szabályok nem voltak egy helyen leírva, és nem voltak jogszabályba lefektetve. Ezt próbálja megváltoztatni az új törvény, melyben szerintem még mindig vannak hiányosságok. Rögzíti, hogy összehasonlításra alkalmas ingatlanokat kell figyelembe venni, ha pedig ilyen nincs, akkor az ingatlan értékére kiható releváns szempontokat ad meg: településen belüli fekvés, közművekkel való ellátottság vagy közművek bevezethetőségének a lehetősége, besorolása, beépíthetősége, a helyi rendezési tervek előírásai, termőföld esetén művelési ág, a földminősítés szempontjai. De vajon elegendő a szakértőknek ez a körülírás? Például számba kell-e venni a konjunkturális lehetőségeket? Azt, hogy a kisajátítási cél megvalósulásával általában kedvező hatások következnek be az ingatlanpiacon az adott településen. Véleményem szerint természetesen figyelembe kellene venni, miután e tényezők mind a kisajátítandó, mind pedig a ki nem sajátított ingatlanok értékeire értéknövelő hatással járnak, így ez által méltánytalan lenne azt az adott ingatlan tekintetében figyelmen kívül hagyni. Arra sem ad választ a jogalkotó, hogy az ingatlan milyen forgalmi értékét kell figyelembe venni? Huzamosabb ideje kialakult forgalmi értéket, vagy akár az esetit is. Kérdésként merül fel bennem az is, hogy a bíró mi alapján tudja eldönteni, hogy helyes-e a szakvélemény, vagy ha két szakértői vélemény van, akkor mi alapján voksol egyik vagy másik mellett? Álláspontom szerint indokolt az eseti értékek figyelembevétele is, azért, mert kétség kívül kényszerintézkedésről van szó, a tulajdonos akár anyagi, üzleti vagy érzelmi okokból (pl.: örökség) nem akar megválni ingatlanától, s a kártalanításnak, indokolt esetben e tényezőkre is figyelemmel kellene lennie. Elvárható a tulajdonos ez irányú kötődésének ellentételezése, tényezők beszámítása, mert ezektől a lehetőségektől, kapcsolatoktól véglegesen, örökre, akaratán kívül elszakad. Nézetem szerint a kártalanítás összegének e szempontokat tükröznie kell. Fent említett aggályaim miatt, szerintem a törvény itt is pontosításra szorulna.

Jelenleg a szakértői vélemény elkészítésében a szakértők segítségére van még a 25/1997 (VIII.1.) a termőföldnek nem minősülő ingatlanok hitelbiztosítéki értékének meghatározására vonatkozó módszertani elvekről szóló PM rendelet, valamint az Európai Ingatlanértékelők Szövetsége által kiadott egységes európai értékelés (TEGOVA).

A törvény új szabályozást vezet be azon a területen is, hogy mely esetekben nem jár kártalanítás a tulajdonosnak. Két esetet határoz meg, az egyik, ha az építést vagy lebontást elrendelő határozat a későbbi bontás esetén a kártalanítást kizárta, a másik pedig, ha az építésügyi hatóság elrendelte a bontást a tulajdonos költségén. Ebben az esetben a lebontott épület anyagát a tulajdonos elviheti. Szintén új szabályozásként jelenik meg az ingatlan bontási anyagainak elvitelének lehetősége, ha arra a kisajátítást kérő nem tart igényt. Ebben az esetben a kártalanítás összegéből le kell vonni az elszállított bontási anyag értékét úgy, hogy a bontási költségeket nem lehet a kártalanítás terhére figyelembe venni. Ugyanúgy vonatkozik ez a szabályozás az épület tartozékaira is.

Többletszabályt határoz meg a törvény akkor, ha a kisajátítás következtében faállomány vagy más élő növényzet kitermelése válik szükségessé, valamint ha a kisajátított ingatlan erdő.¹⁸

Eddig a pénzbeli kártalanításról volt szó részletesebben, azonban kártalanítás csereingatlanl is lehetséges, ha abban a kisajátítást kérő és a tulajdonos megegyezik. Amennyiben a csereingatlan értéke nagyobb, mint a kisajátított ingatlanért járó kártalanítás, a különbözetet a tulajdonos köteles megfizetni.¹⁹ Ha pedig a csereingatlan értéke kisebb, mint a kisajátított ingatlané, akkor a különbözetet a kisajátítást kérőnek kell megfizetnie kártalanítás formájában.

5.6. *Ingatlan használójának kártalanítása*

Nem csak a tulajdonos kártalanításáról beszélhetünk, hanem a használóéról is. Amennyiben a kisajátított ingatlanban lévő lakásban vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben lakik használó, akkor részére cserelakást, helyiséget kell biztosítani. Ahhoz, hogy a cserelakás mikor megfelelő, a lakások és helyiségek bérletéről szóló jogszabály rendelkezéseit kell figyelembe venni.²⁰ A cserehelyiség akkor alkalmas, ha ugyanazt a tevékenységet hasonló körülmények között tudja tovább folytatni a használó. Nem kell cserelakást adni akkor, ha :

- a használó ezen igényéről lemond, legkésőbb a kisajátítási tárgyaláson,
- a használó tulajdonában, ugyanabban a közigazgatási helyiségben beköltözhető lakás van,
- a jogcím nélküli használó másik lakásra – törvény rendelkezése alapján – nem tarthat igényt.

Cserehelyiség esetén, akkor sem kell cserehelyiséget biztosítani, ha a helyiség használója legkésőbb a kisajátítási tárgyaláson nyilatkozik arról, hogy tovább nem kívánja folytatni a tevékenységet. Természetesen ezekben az esetekben – leszámítva a jogcím nélküli használatot – a használó részére pénzbeli kártalanítás jár.

¹⁸ Kt. 10. § (7) „Ha a kisajátítás következtében faállomány vagy más élő növényzet kitermelése válik szükségessé, ezt a tulajdonos elvégezheti. Ebben az esetben a faanyag (más élő növényzet) értékét az ingatlan értékének megállapítása során figyelmen kívül kell hagyni.”

Kt. 10. § (8) „Ha a kisajátított ingatlan erdő, és a kisajátítás évére vonatkozóan az erdőgazdálkodó rendelkezik az erdészeti hatóság engedélyével az erdei haszonvételek gyakorlására, lehetőség szerint lehetővé kell tenni a haszonvételek gyakorlását.

¹⁹ Kt. 13. § (3) „A különbözet megfizetése alól indokolt esetben – a kisajátítási határozatban – mentesítés, továbbá fizetési kedvezmény adható.”

²⁰ 1993. évi LXXVIII. tv.

5.7. Egyéb jogok megszűnéséért járó kártalanítás

Az egyéb jogok megszűnéséért is járhat kártalanítás, vagyonkezelői jog, földhasználati jog, haszonélvezeti jog, melyet a törvény szintén szabályoz.

A vagyonkezelői jog megszűnéséért abban az esetben jár kártalanítás, ha annak megszerzésére ellenérték fejében került sor, ekkor meg kell téríteni az időközbeni állagmegóvó és értéknövelő munkákat is. Ha ingyenesen szerezte a vagyonkezelői jogot, akkor az állagmegóvó, értéknövelő munkákért csak akkor jár kártalanítás, ha az nem költségvetési forrásból történt. A földhasználati jogot visszterhesen szerző jogosult az ellenértékre, valamint az állagmegóvó, értéknövelő ráfordításokra, amelyet természetesen a telek tulajdonosánál a kártalanítási összegből le kell vonni. Ha ingyenesen szerezte, akkor csak az állagmegóvó és értéknövelő ráfordítások megtérítésére tarthat igényt. A megszűnő haszonélvezeti jogért is jár kártalanítás, melynek meghatározásához a törvény pontos támpontokat ad (pl.: figyelembe kell venni a haszonélvezeti joggal terhelt ingatlan jellegét, haszonélvezeti jog gyakorlásának módját, a jogosult személyi körülményit). Itt meghatároz a törvény egy minimumot és maximumot, azaz, hogy „a haszonélvezetért járó kártalanítás nem lehet kevesebb az illetékekről szóló törvény alapján, a vagyoni értékű jogok megszerzése után fizetendő illeték számításának alapjánál, de nem érheti el azt az összeget, ami haszonélvezeti jog fennállása hiányában a tulajdonos részére kártalanításként járna.

5.8. Gazdálkodó szervezeteket érintő kisajátítás szabályai

Miután a kisajátítás nem csak természetes személyt, hanem gazdálkodó szervezetek gazdasági, üzleti tevékenység céljaira használt ingatlanait is érintheti, a törvény most már ezt is szabályozza. Ha jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet, egyéni vállalkozó vagy mezőgazdasági őstermelő vállalkozás céljára használt ingatlanát érinti, meg kell téríteni a kisajátítás következtében szükséges üzemátszervezés, üzemáttelepítés és költözködés költségét; a kisajátítás által okozott kárt (például termelés kiesés, a tevékenységnek a kisajátítási eljárás miatti szüneteléséből adódó bevételkiesés, többletköltségek), illetve egyéb fizetési kötelezettségeket. A kisajátítással kapcsolatos értékvesztésért is meg kell téríteni.²¹ Értékvesztésként kell megtéríteni különösen a mezőgazdasági művelés alatt álló ingatlan esetében a lábon álló és függő termés értékét, ha az a birtokbaadás időpontjában már megállapítható, ennek hiányában a folyó gazdasági év várható termésének értékét; erdő esetében a lábon álló faállomány értékét; az ingatlan egy részének kisajátítása esetén a visszamaradt ingatlanrész értékének csökkenését. (A lábon álló és függő termés értékéből, illetőleg a folyó gazdasági év várható termésének értékéből le kell vonni az elmaradt mezőgazdasági munkák költségét.) Ez tulajdonképpen nem más, mint a kár összefüggésében az elmaradt haszon.²²

A kisajátítással kapcsolatos költségként meg kell téríteni mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló ingatlan esetében a folyó gazdasági évben elvégzett mező- és erdő-

²¹ Kt. 18.§

²² Kt. 19.§

gazdasági munkák költségét és az egyéb ráfordítások költségét; a kisajátított épületben levő lakás (nem lakás céljára szolgáló helyiség) és a cserelakás (cserehelyiség) bérleti díja közötti ötévi különbözetet; az egyéb, indokolt és igazolt költségeket.²³

5.8. A kisajátítási eljárás

Miután tanulmányomban polgári jogi szempontból igyekeztem megközelíteni a kisajátítás jogintézményét, a kisajátítási eljárás leírására szintén ebből a szempontból fektetnék hangsúlyt, hiszen ez már inkább közigazgatási jogi terület. Nincs változás a kisajátítási eljárást lefolytató hatóság tekintetében. Kisajátítási ügyekben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL törvény alapján a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve jár el, amely az eljárást kérelemre folytatja le. A kérelemben meg kell jelölni a kisajátítás célját, a tevékenység, a beruházás határidejét, illetve ütemezését, melyeket később a kisajátítási határozat is tartalmazni fog. A határidő megjelölése nagyon fontos, mivel ha a kisajátítást kérő ezen időn belül azt nem teljesíti, az ingatlan korábbi tulajdonosát visszavásárlási jog illeti meg. Ezen a területen végre meghozta a várt újítást a jogszabály, ugyanis a korábbi tvr. ebben az esetben elővásárlási jogot biztosított a volt tulajdonos számára. Logikus, hogy a korábbi szabályozás nem volt jó. Az elővásárlási azt jelenti, hogy ha valaki el akarja adni a tulajdonát, akkor harmadik személytől az arra kapott vételi ajánlatot az elővásárlási jogosulttal közölni kell. Ha a jogosult ugyanazon feltételek mellett elfogadja az ajánlatot, akkor köztük létrejön a szerződés. Ha ezt a kisajátítás esetére lefordítjuk, azt jelenti, hogy a kisajátítás időpontjában a volt tulajdonos kapott egy meghatározott összegű kártalanítást. Ezután a kisajátítást kérő nem fejezte be határidőben kisajátítási célként megjelölt beruházást, ez idő alatt emelkedett az ingatlan ára, akkor ezen áron kellene megvennie a volt tulajdonosnak az ingatlant. Sokkal jobb a jelenlegi szabályozás, ahol már a kártalanítási összeg fejében biztosítja a volt tulajdonosnak ingatlana visszaszerzését.

A törvény előírja a kérelem tartalmával és mellékleteivel összefüggő követelményeket. A törvény ugyanakkor nem mondja ki, hogy a kérelemhez csatolni kell a tulajdoni lap másolatot. Figyelemmel azonban az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. 66. §-ára,²⁴ a tulajdoni lap továbbra is szerves kelléke a kisajátítási eljárásnak, a hatóság által történő beszerzésére kötelezően kerül sor.

A polgári jog szempontjából fontos még a terület birtokbaadása, annak időpontja, amely a korábbi szabályozáshoz képest nem változott. A kisajátított ingatlant a jogerős kisajátítási határozatban meghatározott időpontban kell birtokba adni, akkor, ha a kártalanítási összeget az arra jogosultnak megfizették. Ha mezőgazdasági területről van szó, akkor a birtokbaadás időpontja csak kivételesen fontos okból eshet a betakarítás előtti időpontra, de ilyen esetben is lehetővé kell tenni, hogy a tulajdonos a terményt betakarítsa. A birtokbaadási eljárását a törvény pontosan körülírja. Nem rendelkezik azonban arról a törvény, hogy mi van abban az esetben, ha a kisajátítást kérő – a tulajdonos hozzájárulása nélkül – már a kisajátítási kérelem benyújtását megelőzően vagy azt követő-

²³ Kt. 20.§

²⁴ „az ingatlan-nyilvántartás tartalmát kötelezően kell használni és az ingatlanügyi hatóság a bíróságok, ügyészségek, a helyi önkormányzatok és más közigazgatási hatóságok részére az ingatlanokkal kapcsolatos hatósági feladatok ellátásához – a külön jogszabályokban meghatározott feltételekkel – biztosítja az ingatlan-nyilvántartás tartalmának megismerését”.

en, de még a közigazgatási határozat jogerőre emelkedése előtt veszi birtokba a kisajátítási kért ingatlant. A Kt. 21. § (5) bekezdése annyit tartalmaz, hogy ha a kisajátítási határozat jogerőre emelkedése előtt megtörtént a birtokbaadás, akkor a késedelmi kamat a kártalanítás után attól az időponttól kezdve jár. De mi történik abban az esetben, ha nincs birtokbaadási jegyzőkönyv? Tehát nem birtokbaadták, hanem önkényesen birtokba vették? Birtokháborítást von maga után?²⁵ Véleményem szerint mindenképpen, ha megvalósul a kisajátítás, ha nem, mert a kisajátítási eljárást megelőzően is lehetőség van a birtokbavételre, de kizárólag birtokbaadási jegyzőkönyvi okirattal. Birtokbaadási jegyzőkönyv hiányában megvalósul a birtokháborítás törvényi tényállása, mert a jelölt okirat kötelező tartalmi eleme a kisajátítási eljárásnak. Miután a törvény csak előmunkálatok elvégzését engedi meg szigorú feltételekkel, a kisajátítás előtt²⁶, nem ártana jogellenes birtokbavétel esetét is szabályozni a törvényben.

Ha a kisajátítási tárgyaláson a kisajátítást kérő és az érintett ügyfelek egyezséget kötöttek, amely összhangban van az igazságügyi szakértő által meghatározott összeggel, akkor ezt a közigazgatási szerv, mint jóváhagyott egyezséget határozatba foglalja. Ezt az egyezséget a Ptk. szerződési nyilatkozatok megtámadására vonatkozó szabályai szerint (Ptk. 234–238. §) lehet megtámadni.²⁷

Rendkívül fontosnak tartom megemlíteni az eljárási szakaszból a kisajátítási határozat felülvizsgálatának új, kibővített szabályozását. A kisajátítási határozat ellen közigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs, csak a határozat bírósági felülvizsgálatát lehet kérni, amelyben az ingatlan fekvése szerint illetékes megyei bíróság jár el. Az eljárásra a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. XX. fejezetének rendelkezései az irányadók, e törvényben leírt eltéréssel. Ezek a következők:

- a pert a kisajátítást kérő ellen is meg kell indítani,
- a bíróságnak a keresetlevél beérkezésétől számított 45 napon belül tárgyalást kell tartania,
- a bíróságnak három hónapon belül jogalap tekintetében közbenső ítéletet kell hoznia, kivéve, ha igazságügyi szakértő kirendelése szükséges, és az ügy bonyolultsága miatt a szakértő ennyi idő alatt kötelezettségét nem tudja teljesíteni, illetve, ha a bíróság a keresetet elutasítja. Az első fordulat nyilván azt feltételezi, hogy a kisajátítási határozatot mind a jogalap tekintetében, mind a kártalanítási összeg tekintetében vitatják.²⁸ Kisajátítási perekben általában a kártalanítási összeg megállapítására rendelnek ki szakértőt, de kirendelhető jogalap tekintetében is, bár még ilyenrel nem találkoztam. Számomra nem világos, hogy mindkét esetre vonatkozik, e a szabályozás, vagy csak a jogalap tekintetében kirendelt szakértő esetén nem hozhat közbenső ítéletet a bíróság. Véleményem szerint, ha az összecszerűség megállapítása bonyolult, miért ne lehetne közbenső ítéletet hozni? Ez a kérdés továbbra is nyitott.
- főszabály szerint a bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja, kivéve, ha a közigazgatási szerv a kisajátítást kérő kérelmét elutasította azzal az indoklással, hogy nincs helye kisajátításnak, és ez jogszabályt sért, ebben az esetben ezt a határozatot a bíróság hatályon kívül helyezi, és új eljárásra utasítja a közigazgatási szervet,

²⁵ Ptk. 188. §

²⁶ Kt. 38–39. §

²⁷ Kt. 29. § (3)(4)

²⁸ Dr. Petrik Ferenc: Kisajátítási jog, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008. 191–204.

- a bíróság kérelemre rendelkezhet az ideiglenes birtokbaadásról akkor, ha az igazságügyi szakértő által megállapított kártalanítási összeg kifizetését a kisajátítást kérő a birtokbaadással egyidejűleg vállalja.

Amennyiben a bíróság a közigazgatási határozat végrehajtását felfüggeszti, ez kizárja az ingatlan tulajdonjogának átszállását.²⁹

A kisajátítási határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem, jelenleg már nincs halasztó hatállyal a határozat végrehajtására. Az ügyfél a kereseti kérelmében kérheti a végrehajtás felfüggesztését. Itt a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a végrehajtást követően az eredeti állapot helyreállítható-e, vagy a végrehajtás felfüggesztése nem okoz-e nagyobb károsodást, mint amilyennel a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása járna. Nyilvánvalóan, a felfüggesztés iránt benyújtott kérelmet megfelelően indokolni kell.³⁰

6. Összegzés

Tanulságként megállapítható, hogy az új kisajátítási és közigazgatási eljárási törvény ez irányú rendelkezései sokkal tisztább, átláthatóbb, egyértelműbb képet adnak a kisajátítás anyagi és eljárási szabályozásáról és végrehajtásáról. Azonban a tanulmányban felvetett aggályaim feltehetően továbbra is okot fognak szolgáltatni a nézeteltérések peres rendezésére. Az említett kifogások, vélhetően, meg fognak jelenni a jogalkalmazásban. A kisajátítási törvény hatályba lépése óta igen rövid idő telt el ahhoz, hogy gyakorlati példákön tudnám elemezni annak tapasztalatait, úgy, hogy azokból lényeges következtetéseket vonhassunk le. Ehhez véleményem szerint – főként a kisajátítással kapcsolatos befejezett bírósági ügyek alacsony számát tekintve – még hosszabb időnek kell eltelnie.

ZSÓFIA KAPRINAY

THEORETICAL AND PRACTICAL QUESTIONS OF THE EXPROPRIATION

(Summary)

Lately, in Hungary thousands of people were involved in proceedings concerning expropriation in connection with the rapid development of the road-network, the construction of motorways and with the realization of settlement-development objects. Accordingly, the chosen subject was not only current at the past but it is also highly current at the present. The subject is also current from the aspect that the Statutory Rule on Expropriation, which is being in force for around thirty-four years, was overruled by the legislator and a new Act, which is suitable for the present social and economic situation,

²⁹ Kt. 31–32.§

³⁰ Ket. 110. (1)

was created. This act, Act CXXIII of 2007 on Expropriation, has entered into force on 1st of January, 2008. This study aims to present the new characteristics and the theoretical and practical issues of this Act. In comparison with the previous regulation the provisions of the new Procedural Act on Expropriation and on Public Administration provide much more transparent and clearer view on the substantive and procedural regulation and execution of the expropriation. It is expectable that the objections mentioned in the study are going to appear in the law enforcement. Very little time has passed since the new act on expropriation has entered into force so it is hardly possible to analyze the observations on practical examples and to reach essential conclusions; to this, according to my opinion, much more time has to pass – mostly because of the small number of the decided court cases concerning expropriation.