

KISAJÁTÍTÁS PRO BONO PUBLICO

KÖZÉRDEKŰ KISAJÁTÍTÁS KÖTELEZŐ ÁLLAMI, ILLETVE KÖTELEZŐ ÖNKORMÁNYZATI FELADATHOZ KAPCSOLÓ OKTATÁSI, EGÉSZSÉGÜGYI, SZOCIÁLIS LÉTESÍTMÉNY ELHELYEZÉSE CÉLJÁBÓL

BERGENDI-RÁCZ DIÁNA
doktorandusz (KRE ÁJK)

„[P]ossibile est omnes res in pecuniam converti.”¹

1. Fogalmi differentia specifica

A kisajátítás, mint kártalanítással történő köztulajdonba vétel, jogrendszerbeli elhelyezkedését tekintve a közigazgatási jog és a polgári jog mezsgyéjén elhelyezkedő sajátos jogterület. Különlegessége a közjogi és magánjogi elemek finom összehangolásában rejlik. Petrik szerint a kisajátítás nem más, mint egy közigazgatási eljárás keretében az ingatlan közérdek címén történő kényszer-adásvétele. A kisajátítás aktusa egy közigazgatási eljárással kezdődik, majd a polgári anyagi jogi szabályai szerint folytatódik és végződik. Magánjogi aspektusból vizsgálva a kisajátítás „sajátos és önálló tulajdonszerzési mód, az eredeti tulajdonos oldaláról viszont a tulajdonjog korlátozása.”² Ha definiálni kellene a kisajátítási jogot, legegyszerűbben úgy fogalmazhatjuk meg, mint hatósági határozattal történő tulajdonszerzés, amely által a kisajátításra jogosult az ingatlan tulajdonjogát tehermentesen szerzi meg teljes és feltétel nélküli kártalanítás ellenében. Marton szerint „a kisajátítás az alaptalan gazdagodás egyik esete. Alaptalanul, jogalap nélkül gazdagodnék a kisajátító, ha egyébként társadalmi érdekből is, de térítés, kártalanítás nélkül vehetné el másvalaki javait. Az illetékes államhatalmi szerv döntése megszünteti az igénybevétel jogellenességét, de csak a megfelelő kártalanítás feltétele mellett. Itt azonban a kártalanítás nem a kisajátító gazdagodásával mérendő, hanem a kisajátítást szenvedett teljes érdekesztését átfogja. A kisajátítás ugyanis a kisajátító egyoldalú érdekében történik. A törvényhozó ezzel csepegtet balzsamot az általa a tulajdonosnak okozott sebekre.”³

Nemzetközi kitekintést téve láthatjuk, hogy a tulajdon jogtalan elvonása

¹ D. Justiniani Sacratissimi Principis Codicis Repetitae Praelectionis Libri Duodecim: Codicis Lib. I. Tit. I. Codicis Lib. V. Tit. LXIV., III. kötet, 1007. („pénzért minden dolgot lehetséges megvenni”).

² PETRIK Ferenc: *Kisajátítási jog*, Budapest, HVG-ORAC Lap-éc Könyvkiadó, 2008, 11-13.

³ MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*, Budapest, Triorg Kft., 1992, 156.

alól a kisajátítás, mint kivétel az Európai Emberi Jogi Egyezményhez fűzött 1. Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében a következőképpen jelenik meg: „senkit nem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.” Habár mind korábbi Alkotmányunk,⁴ mind a jelenleg hatályos Alaptörvény XIII. cikke is kimondja, „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”⁵ Tanka az AB gyakorlata alapján megállapítja, hogy „a tulajdonhoz való jog korlátozása során a jogalkotónak azt kell figyelembe vennie, hogy ezt az alapjogot csak közérdekből és az elérni kívánt célhoz képest arányos mértékben lehet korlátozni.”⁶ A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) 5:43. §-a összhangban az Alaptörvénnyel rendelkezik arról, hogy kisajátítással ingatlan tulajdonjoga kivételesen, közérdekű célra, azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás ellenében szerezhető meg. A kártalanítás nyújtására az köteles, aki a kártalanítás alapján a tulajdont megszerzi.

A kisajátítás jogtörténeti áttekintésétől jelen publikáció, tekintettel a téma specifikus jellegére, eltekint. Mindamellett jelen tanulmány olvasójának figyelmébe ajánlja a kisajátítás fejlődésének történetével foglalkozó jogtudósok álláspontjait, kutatásait és téziseit.⁷

2. A közérdekűség bizonyítása

A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (továbbiakban: Kisajátítási tv.) „meghatározott közérdekű célok megvalósításához elengedhetetlenül szükséges ingatlanok megszerzése, ugyanakkor a közérdek és a tulajdonosnak a tulajdona védelméhez fűződő érdekei közötti egyensúly biztosítása érdekében” jött létre.⁸ A kisajátítás tárgya a Kisajátítási tv. szerint, kizárólag ingatlan lehet, amelyből következik, hogy ingó tulajdonjogát az állam, a helyi önkormányzat, illetőleg más kisajátítást kérő kisajátítás útján nem szerezheti meg. Kisajátítást kérő lehet az állam, helyi önkormányzat vagy harmadik személy, ha a Kisajátítási tv.-ben meghatározott közérdekű célt megvalósító tevékenységet lát el, vagy akit

⁴ 1949. évi XX. törvény.

⁵ Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése.

⁶ TANKA Endre: Van-e jogi akadálya az állami tulajdonú földek eladásának? *Gazdaság és Jog*, 2015/12., 23.

⁷ ANDORKÓ Imre: A kisajátítás története(i), a kisajátítás történetének dilemmái, In: CSÖNDES Mónika – NEMESSÁNYI Zoltán (szerk.): *Merre tart a magyar civilisztikai jogalkotás a XXI. század idején?* 2010, 59-68.

⁸ Kisajátítási tv. preambuluma.

Kisajátítási tv. az állam javára, saját nevében, kisajátítást kérőként való eljárásra kötelez.⁹ Ezen közérdekű célokat a Kisajátítási tv. taxatív módon sorolja fel.¹⁰ A kisajátítás közérdekkel való alátámasztása azonban a Kisajátítási tv.-ben felsorolt, a kisajátítást egyébként megalapozó célok esetében is szükséges a kisajátítás jogszerűségéhez. Számos esetben problémát jelent a kisajátítási perekben, hogy a közérdekű célt az arra hivatkozó fél nem tudja kellően bizonyítani, illetve ez a bíróság számára nem egyértelműen megállapítható az iratokból. A Kúria határozatában rámutatott, hogy a kisajátítási eljárást megindító közérdekű célnak konkrétan és reálisnak kell lennie.¹¹ Ezen túlmenően önmagában az a tény, hogy a kisajátítás állam vagy önkormányzat által meghatározott célok elérését segíti elő, még nem teszi e célok tekintetében a kisajátítást közérdekűvé. A Kúria álláspontja szerint, a kisajátítási cél fennállta mellett a közérdekűség bizonyított-sága is szükséges.¹² Ezt bizonyítja a Kúria azon döntése is, miszerint a kisajátítás jogalapjának megállapításához nemcsak a kisajátítási cél közérdekűségét kell vizsgálni, hanem azt is, hogy a közérdekű cél megvalósítására kizárólag az adott ingatlanon kerülhet sor, ennek bizonyítása azonban az ezt állító fél kötelessége.¹³ A közérdekűség vizsgálata során tehát a bírói gyakorlat is olyan tendenciát mutat, amely az állam, illetőleg az önkormányzat által meghatározott célokra is kiterjedő, független megközelítést alkalmaz.¹⁴ Szem előtt kell tartani azonban, hogy ha a Kisajátítási tv.-ben taxatív felsorolt esetek (Kisajátítási tv. 2. §), tevékenységek végzéséhez közérdek nem, csak a tevékenység gyakorlójának magánérdeke fűződik, ez a kisajátítást nem alapozza meg még akkor sem, ha a tevékenység a kisajátítási jogszabályokban meghatározott célok körébe tartozik.¹⁵ Ahogy a Kisajátítási tv. kommentárja fogalmaz: „A közérdekű célok megvalósításához az államnak alapvetően két fő eszköz áll rendelkezésére: a magántulajdonosok tulajdonjogának egyedi aktussal vagy jogszabállyal való korlátozása, illetve elvonása és az adóztatás.”¹⁶ Ezen utóbbi eszköz bemutatásának mellőzésével jelen tanulmány célja a közérdekű célok közül a kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsoló oktatási, egészségügyi, szociális létesítmény elhelyezése céljából történő kisajátítás¹⁷ bemutatása, és a hozzá kapcsolódó jogesetek elemzése.

⁹ Kisajátítási tv. 1. § (2) bekezdés.

¹⁰ Kisajátítási tv. 2. §

¹¹ BH2015. 239.

¹² EBH2011. 2441.

¹³ BH2011. 175.

¹⁴ Kisajátítási törvény Nagykommentár HVG-ORAC Kiadó (2017. 04. 30.)

¹⁵ BH2005. 451.

¹⁶ Ptk. Nagykommentár Complex elektronikus jogtár (2017. 04. 30.)

¹⁷ Kisajátítási tv. 2. § d) pontja.

3. Kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsoló oktatási, egészségügyi, szociális létesítmény elhelyezésének célja

A Kisajátítási tv. 2. § d) pontja szerint ingatlant kisajátítani a Kisajátítási tv. 3. § szerinti feltételek fennállása esetén,¹⁸ illetve a Kisajátítási tv. 4. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt feltétel¹⁹ esetén kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsoló oktatási, egészségügyi, szociális létesítmény elhelyezése célra lehetséges. Felmerül a kérdés, hogy mikor és hogyan valósulhatnak meg ezek a célok? Zökkenőmentesen zajlik-e ezekben az esetekben a kártalanítás folyamata, tekintettel arra, hogy a kisajátított ingatlan tulajdonosát a tulajdonjoga elvonásáért, az ingatlanon fennálló jog jogosultját pedig a joga megszűnéséért – a zálogjog és a végrehajtási jog jogosultja kivételével – teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás illeti meg?²⁰ Hogyan alakul a kártalanítás összegének megállapítása figyelembe véve, hogy a kártalanítás összegének megállapítása során az összehasonlításra alkalmas

¹⁸ Kisajátítási tv. 3. § (1) Kisajátításnak akkor van helye, ha

a) a közérdekű cél megvalósítása az ingatlanon fennálló tulajdon korlátozásával nem lehetséges, vagy – külön törvény alapján – a közérdekű használati jog, vezetékjog, szolgalmi jog alapításában a tulajdonossal nem jött létre megállapodás, illetve e jogokat az illetékes hatóság nem engedélyezte;

b) az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel vagy 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 kisajátítási hatóság 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, a kulturális örökség védett elemei aktuális állapotát, veszélyeztetettségének mértékét, természetvédelmi érték esetén annak jelentőségét és a tulajdonelvonás arányosságát kell vizsgálnia.

¹⁹ Kisajátítási tv. 4. § (1) bekezdés c) pontja: a Kisajátítási tv 2. § d) pontja szerinti célból, valamint terület- és településrendezés céljából, ha a kérelemben megjelölt építmény, fejlesztési cél (a továbbiakban: cél) a területrendezési tervben, a helyi építési szabályzatban vagy az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal által kiadott térségi területfelhasználási engedélyben szerepel, a cél megvalósítása az érintett ingatlanok tulajdonosai részéről (a beruházás jellege, anyagi terhei vagy a létesítmény megvalósítójának jogszabályi kijelölése miatt) nem várható el, továbbá a cél rendeltetése, jellege miatt – a környező építmények, ingatlanok rendeltetésszerű használatának biztosítására vagy jellegére is figyelemmel – a célt az adott ingatlanon szükséges megvalósítani, vagy más ingatlanon való megvalósítása a tulajdonban nagyobb sérelemmel járna.

²⁰ Kisajátítási tv. 9. § (1) bekezdés.

ingatlanok helyben kialakult forgalmi értékét, vagy ha az ingatlan valóságos forgalmi értéke nem állapítható meg, az ingatlan településen belüli fekvését, közművekkel való ellátottságát, ennek hiányában a közművesítés lehetőségét, földrajzi és gazdasági adottságait, termőföld esetén a művelési ágat, a földminősítés szempontjait és az ingatlan jövedelmezőségét kell figyelembe venni?²¹ Mindezekre a kérdésekre a választ vagy a jogerős ítélettel elbírált és bírósági határozatként 'továbbélő' jogesetekben találjuk, vagy a gyakorlatban munkánk során kapjuk meg.

Jogelméleti, illetve jogfilozófiai megközelítésben az állam a közérdek érvényesítése érdekében köt szerződést az állampolgárokkal.²² Ahogy a 35/2005. (IX. 29.) AB határozat²³ indokolása fogalmaz: „A kisajátítás a tulajdonviszonyokba való állami beavatkozás legerősebb eszköze, a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására ad módot. Ezért a tulajdonhoz való jog védelme érdekében a kisajátítás feltételeit, alapvető garanciáit maga az Alkotmány határozza meg.”²⁴ „A települési önkormányzatok fejlesztési céljait legtöbbször a Kstv. 2. § d) pontjára hivatkozva kívánják kisajátítási eljárás útján megvalósítani, amennyiben az ingatlantulajdonosokkal nem sikerült kisajátítást pótló adásvételi szerződést kötniük.”²⁵ A kisajátítást az állam, illetve az önkormányzat *ultima ratio* eszközeként alkalmazza. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Nkt.) alapelveként fogalmazza meg, hogy a

²¹ Kisajátítási tv. 9. § (3) bekezdés.

²² NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, 180.

²³ Az Alaptörvény Záró és Vegyes rendelkezéseinek 5. pontja szerint „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” A 22/2012. (V.11.) AB határozat Indokolásának 40. pontja kimondja, hogy „az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”. Mindezekre tekintettel a 3077/2017. (IV. 28) AB határozat Indokolásának 20 pontjában foglaltak a fentieket is csak megerősítik: „Az Alkotmánybíróság - Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja kapcsán a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzített szempontokat figyelembe véve - már több határozatában megállapította: az Alaptörvény az alapjog szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött.”

²⁴ 35/2005. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás IV. rész.

²⁵ HEGEDŰS Péter: A kisajátítási eljárás gyakorlati problémái, *Közjogi Szemle*, 2012/1., 25-27.

köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedék érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja.²⁶ Az Nkt. 2. §-ában továbbiakban rendelkezik arról, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve a szakképzésről szóló törvényben meghatározott feltételek szerinti második szakképesítés megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata. Az állami, települési önkormányzati fenntartású intézményekben az óvodai nevelés, az óvodai nevelést és az iskolai nevelés-oktatást kiegészítő pedagógiai szakszolgálatok igénybevétele, valamint a kollégiumi ellátás az ingyenes oktatásban részt vevő gyermekek, tanulók számára térítésmentes. Köznevelési intézményt elsősorban az állam alapíthat és tarthat fenn. Óvodát települési önkormányzat is alapíthat és fenntarthat. Az önkormányzat ezen jogát elsősorban a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdésének 6. pontja szerinti kötelezettsége támasztja alá.²⁷ Szociális feladatainak kötelező ellátásáról szintén a Mötv. 13. § (1) bekezdésében rendelkezik.²⁸ A Mötv. kötelezően ellátandó feladatként írja elő az önkormányzatok részére ugyanezen szakasz 4. pontjában az egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások megvalósítását. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) célja többek között, hogy elősegítse az egyén és ezáltal a lakosság egészségi állapotának javulását az egészséget befolyásoló feltétel- és eszközrendszer, valamint az annak kialakításában közreműködők feladatainak meghatározásával. Az egészségügyi intézmény fogalmi definíciója alatt az egészségügyi szolgáltatók²⁹ közül azokat sorolja ide, akik a rendelőintézeti járóbeteg-szakellátást vagy fekvőbeteg-szakellátást nyújtó szolgáltatók,

²⁶ Nkt. 1. § (2) bekezdés.

²⁷ 13. § (1) 6. pont: A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: óvodai ellátás.

²⁸ Mötv. 13. § (1) 7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;

8. szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;

9. lakás- és helyiséggazdálkodás;

10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása.

²⁹ Eütv. 3. § f) pont: egészségügyi szolgáltató: a tulajdoni formától és fenntartótól függetlenül minden, egészségügyi szolgáltatás nyújtására és az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély alapján jogosult egyéni egészségügyi vállalkozó, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezeteket.

továbbá az állami mentőszolgálat, az állami vérellátó szolgálat, valamint az egészségügyi államigazgatási szerv intézetei, amennyiben egészségügyi szolgáltatást is nyújtanak.³⁰ Mindezt alátámasztva fenntartóként fogalmazza meg az Eütv. a költségvetési szerv egészségügyi szolgáltató esetén az alapító okiratban irányító szervként megjelölt állami szerv, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulást.³¹ Ezekben a felsorolt esetekben és a bennük lévő közérdekű célra történő hivatkozással az állam vagy az önkormányzat kezdeményezheti a kisajátítási eljárást. Az eljárás kezdeményezésére és lefolytatására a Kisajátítási tv. pontos iránymutatást ad számukra, azonban itt is érdemes szem előtt tartani, tekintettel, hogy tulajdon-átruházásról van szó, a Ptk. és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény valamint annak végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendeletben (továbbiakban: Rendelet) vonatkozó részeit. A kisajátítást kérőnek a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIV. törvény indokolása (továbbiakban: Indokolás) szerint „[f] igyelemmel a kisajátítás [...] végső eszköz jellegére, [...] minden lehetséges eszközzel meg kell próbálnia polgári jogi úton megszereznie az ingatlant és adott esetben ezzel együtt vállalnia kell az ezzel járó terheket is.”³² Ahogy az Indokolás fogalmaz: „A helyi építési szabályzat mellett az állami főépítész által kiadott térségi terület felhasználási engedély szerepeltetése is indokolt, tekintettel arra, hogy ezen engedély is tartalmazhatja az adott tervezett létesítmény helyrajzi szám szerint beazonosítható elhelyezésének igényét. Hangsúlyozandó azonban, hogy egy adott beruházási cél érdekében történő kisajátításhoz önmagában nem elegendő, ha az adott ingatlan terve szerepel ezen tervekben, hanem ahhoz a kisajátítás ultima ratio jellege által megkövetelt egyéb feltételeknek is teljesülnie kell. Ezen tervekben való szereplést a 2. § d) pontja szerinti célok (kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsoló oktatási, egészségügyi, szociális létesítmény elhelyezése) esetében is indokolt megkövetelni.”³³ A Kisajátítási tv. 25. § (2) bekezdése alapján a kormányhivatal a kisajátítási terv egy példányának megküldésével keresi meg a földhivatalt a kisajátítási eljárás megindításának feljegyzésének kérelmével.³⁴ Ahogy azt a Kúria is – a Rendeletben³⁵ foglaltakra figyelemmel

³⁰ Eütv. 3. § g) pont.

³¹ Eütv. 3. § wa) alpont.

³² Indokolás 2. §.

³³ Indokolás 3. §.

³⁴ PETRIK Ferenc: *Ingatlan-nyilvántartás- az új Ptk. alapján*, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2015, 243.

³⁵ Rendelet 25. § (1)-(2) Kisajátítási és telekalakítási eljárás megindításának a tényét egész ingatlanra lehet feljegyezni. Ezen feljegyzés nem akadályozza további jog vagy tény bejegy-

– döntésében kifejtette a kisajátítási eljárás megindítását az egész ingatlanra kell feljegyezni akkor is, ha a kisajátítás nem az egész ingatlant érinti.³⁶

Fenti célból történő kisajátítást elméleti levezetéseit követően meg kell vizsgálnunk, vajon hogyan valósul meg mindez a gyakorlatban. A kisajátítás ezen céljának specifikusságából adódóan a rendelkezésemre álló jogesetekkel szeretném bemutatni a kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsoló oktatási, egészségügyi, szociális létesítmény elhelyezésének céljából történő kisajátítás gyakorlati jelentőségét.

4. Kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsoló oktatási, egészségügyi, szociális létesítmény elhelyezésének céljából történő kisajátítás körében előforduló jogesetek

A Kúria Kfv.II.37.577/2012/6. számú ítéletében megállapította, hogy helytállóan hivatkoztak a felperesek a Kisajátítási tv. 2. § d) pont alapján kisajátított ingatlanuk tekintetében a felülvizsgálati kérelmükben az infrastruktúra miatt alkalmazott +5% értéknövelő tényező jogsértő kirekesztésére. A perben az 1.786 m² területű ingatlan 1/2-1/2 tulajdoni hányadban a felperesek tulajdonát képezte. Az I. rendű alperes 2011. február 1. napján kelt 40PM-682/4/2011. számú határozatával a II. rendű alperesnek Kisajátítási tv. 2. § d) pontjára alapított kisajátítási kérelmének helyt adva a perbeli ingatlan teljes területét N. Nagyközség Önkormányzata javára, kötelező önkormányzati feladathoz kapcsolódó egészségügyi létesítmény elhelyezése közérdekű célra kisajátította, egyidejűleg kötelezte a II. rendű alperest, hogy fizessen meg a felpereseknek kisajátítási kártalanításként – 15.245 Ft/m² fajlagos forgalmi értékkel számolva – fejenként 13.613.785 forintot. A felperesek módosított keresetükben a kisajátítás jogalapját nem vitatva a perbeli ingatlan fajlagos forgalmi értékét 25.500 Ft/m²-ben kérték megállapítani és annak figyelembe vételével kérték a II. rendű alperest a többletkártalanítás megfizetésére kötelezni. Azt állították, hogy az I. rendű alperes határozata a kártalanítási összeg tekintetében sérti a Kisajátítási tv. 1. §-át és 9. §-át. Az elsőfokú bíróság által kirendelt igazságügyi építési és ingatlanforgalmi szakértő a perbeli ingatlan fajlagos forgalmi értékét, figyelembe véve többek között az +5% korrekciót a kialakult infrastruktúra miatt a perbeli ingatlan korrigált fajlagos forgalmi értékét 18.693 Ft/m² összeggel számolva 33.400.000 forintban állapította meg. Ezt a felperesek elfogadták, az elsőfokú bíróság pedig ítéletével kötelezte az I. rendű alperest határozatának hatályon kívül helyezésére és új

zésének.

³⁶ KGD2007. 194.

eljárás lefolytatására. Az új határozatban az I. rendű alperes azonban nem vette figyelembe az 5% értéknövelő tényezőt a pertárgyi ingatlan kártalanítási értékének megállapítása során.

A Kúria döntésével egyetértve, következtetésként megállapíthatjuk, hogy az I. rendű alperes azon túl, hogy az 5% értéknövelő tényezőt (bizonyára nem véletlenül) figyelmen kívül hagyta, a Kisajátítási tv. azon bekezdését sem alkalmazta megfelelően, amely szerint a kisajátított ingatlan tulajdonosát a tulajdonjoga elvonásáért teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás illeti meg.³⁷ Az érték megállapítása a kisajátítási eljárás legkényesebb pontja. Alapvetően a Kisajátítási tv. megoldást nyújt a kisajátítást kérőnek az érték meghatározására a 9. § (3)-(4) bekezdéseiben, azonban, ahogy azt a tárgyalat jogesetből is látjuk, ez sok esetben nem elegendő a 'korrekt összeg' megállapításához. Ahogy azt a Kúria egyik határozatában is kifejti, kisajátítási ügyben az ingatlan megállapított forgalmi értékének megfelelő kártalanítás felemelése iránti kérelmét az igénylő köteles bizonyítani.³⁸ Kisajátításnál az ingatlan forgalmi értékének meghatározása szakkérdés. A szakértő feladata a forgalmi érték meghatározásánál a forgalmi értékeknek az adott ingatlanra vetítésével és korrekciójával a valós fogalmi érték meghatározása.³⁹

A Budapest Környéki Törvényszék K.26.490/2011/27. számú ítéletében arról kellett döntenie, hogy 1786 m² területű ingatlan, amely 1/2-1/2 tulajdoni hányadban vétel jogcímén a felperesek tulajdonát képezte, Nagyközség Önkormányzata Képviselőtestülete 25/2004. (III. 4.) Kt. számú határozatával jóváhagyott Településszerkezeti Terve szerint a Virágos sétány és út melletti terület dél-keleti része, mint központi vegyes terület a jövőben alap és középfokú intézmények (általános iskola, óvoda, kulturális intézmények, közösségi tér, sportolási intézmények stb.) elhelyezésére alkalmasnak minősítette és a II. r. alpereshez felterjesztett kérelmében ezen ingatlan kisajátítását kérte. Előadta, hogy az ingatlanon a helyi szabályozással összhangban a településrendezés keretében igazgatási és egészségügyi intézményeket kívánnak elhelyezni, amelynek során az ingatlanon egészségügyi intézmény, felnőtt háziorvosi rendelő és szakrendelés céljára bérbeadásra kerülő rendelők kerülnének kialakításra. A II. r. alperes képviselőtestülete 94/2009. (VII. 30.) számú határozatával döntött a kisajátítási eljárás megindításáról, figyelemmel arra, hogy a felperesek a vételi ajánlatot nem fogadták el. A II. r. alperes az ingatlan kisajátítását a Kisajátítási tv. 2. §-ának (1) bekezdésének c) pontja alapján terület és településrendezés céljából kérte. A II. r. alperes csatolta a kérelméhez tartozó mellékleteket, e körben a kisajátítási

³⁷ Kisajátítási tv. 9. § (1).

³⁸ Kúria Kfv. III. 37.055/2015/6.

³⁹ BH2013.3.84.

változási vázrajzot és a terület kimutatást. A kisajátítási eljárás során a felek között a vita abból adódott, hogy az igazságügyi szakértői vélemény rögzítette: a település központnak számító és domb területén található ingatlanok forgalmi értéke magasabb, a külső területeken a lakó építési övezetbe tartozó ingatlanok forgalmi értéke viszont alacsonyabb, továbbá a település külső részein 700-800 m² területű építési telkek, a belső részeken 700-1000 m² területű építési telkek alakultak ki a korábbi kisajátítások miatt. Mindezekre tekintettel az I. rendű alperes ezen tárgyú határozatában megállapított kártalanítás összege felperesek megítélése szerint a Kisajátítási tv. 1. §-ában és 9. §-ában foglalt rendelkezéseket sérti, így a határozat felülvizsgálatát kezdeményezték. A bíróság a Pp. 339. §-ának (1) bekezdése alapján a felülvizsgálni kért I. rendű alperes által hozott határozatot a kártalanítás összegének megállapítása körében hatályon kívül helyezte, és az I. r. alperest a kártalanítás összegének újabb szakértő kirendelése nélkül az ítéletben foglaltak szerinti meghatározása körében új eljárásra kötelezte. Indoklásában kifejtette, hogy kisajátítással ingatlan tulajdonjoga csak kivételesen vonható el, az e törvényben meghatározott közérdekű célból feltételekkel és módon teljes azonnali és feltétlen kártalanítás mellett.

A Törvényszék ítéletében megállapította, hogy a Kisajátítási tv. 2. §-a szerint ingatlant kisajátítani a Kisajátítási tv. 3. § szerinti feltételek fennállása esetén, az alábbi közérdekű célokra lehetséges. Ilyen célok jelen jogesetben az alperesek által is hivatkozott terület- és településrendezés, valamint az kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsoló oktatási, egészségügyi, szociális, valamint kommunális hulladékkezelő létesítmény elhelyezése. Ebben az esetben csak akkor van helye kisajátításnak, ha az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel – törvényben meghatározott esetben csere – útján nem lehetséges. Jelen esetben a Kisajátítási tv. 9. §-ának (1) bekezdése szerint megillető teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás összegének megállapítása során nem vették megfelelően figyelembe az összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult forgalmi értékét, továbbá, a valóságos forgalmi érték megállapíthatóságának hiányában, az ingatlan településén belüli fekvését, közművekkel való ellátottságát, vagy a közművesítés lehetőségét, földrajzi és gazdasági adottságait, termőföld esetén a művelési ágát, a földminősítés szempontjait és az ingatlan jövedelmezőségét. Itt kell megemlíteni a Kúria Közigazgatási Kollégiumának a kisajátítási kártalanítás összegének megállapításával és a kisajátítási perekkel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 16/2010. (XI. 8.) KK véleményét, amelyben kisajátítást kezdeményező iránymutatást kap legfőbbképpen a kártalanítás összegének helyes megállapításáról.⁴⁰

⁴⁰ KKv 2010.16 A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 16/2010. (XI. 8.) KK véleménye

5. Konklúzió

Álláspontom szerint a közjó érdekében történő kisajátítás pontosan a közösség, a társadalom érdekét szolgálja a kisajátítást kezdeményező által kezdeményezett, jelen esetben a kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsoló oktatási, egészségügyi, szociális létesítmény elhelyezése érdekében történő kisajátítás során. A gyakorlati tapasztalatok érdekes összevetése a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium Kisajátítási Joggyakolat-elem-

a kisajátítási kártalanítás összegének megállapításával és a kisajátítási perekkel kapcsolatos egyes kérdésekről

1. Főszabályként az ingatlan kisajátításáért járó kártalanítás összegének megállapítása során az összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult - a kisajátítás időpontjában fennálló - forgalmi értéke irányadó. Ennek során a széles körben, huzamosabb ideig fennálló érték vehető figyelembe [Ktv. 9. § (3) bekezdés a) pont].

2. A forgalmi érték meghatározásánál figyelembe kell venni az ingatlan közművekkel való ellátottságát, ennek során azt is, hogy bekötésre alkalmas közművek vannak-e az ingatlan közelében, valamint hogy ezek milyen költséggel köthetők be az ingatlanra. Értékelni kell az ingatlan teljes vagy részleges közművesítetttségét is.

3. A mezőgazdasági rendeltetésű ingatlan esetében a kártalanítás összegét kizárólag az aranykorona érték alapulvételével nem lehet megállapítani.

4. A kártalanítási összeg meghatározásánál figyelemmel kell lenni az ingatlant terhelő építési tilalomra, illetőleg más korlátozottságra, kivéve, ha azt a kisajátítási cél megvalósítása végett rendelték el.

5. Kártalanítás jár az építési engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon épített építményért, amelynek lebontását az építésügyi hatóság már nem rendelheti el.

6. Amennyiben a kisajátítási határozat meghozatalát követően a bírósági eljárás során az ingatlan forgalmi értéke megváltozik, ez már nem hat ki a kártalanítás összegének meghatározására. A közigazgatási határozat jogerőre emelkedésével kezdődően járó kamat ellensúlyozza azt a hátrányt, amely a tulajdonost éri.

7. A közigazgatási per indítására jogosultnak a pert az ellen a közigazgatási szerv ellen kell megindítani, amelyik a felülvizsgálni kért határozatot hozta. A pert a kisajátítást kérő ellen is meg kell indítani. A kisajátítást kérő is kérheti a közigazgatási határozat felülvizsgálatát, ha a határozatot jogszabálysértőnek tartja (pl. magasnak tartja a kártalanítás összegét). A kisajátítást kérő által indított perben a kártalanításra jogosultnak nem kell alperesként perben állnia, a beavatkozás lehetőségéről azonban értesíteni kell. Ha a kisajátítást szenvedő ügyfél, valamint a kisajátítást kérő is pert indít, a két pert egye-
síteni kell.

8. Kisajátítási perben a tulajdonosok polgári jogi vitáját nem lehet elbírálni.

9. A közös tulajdonban lévő ingatlan egy részének kisajátítása esetén a kártalanítás a tulajdonosokat a tulajdoni hányaduk arányában illeti meg, függetlenül attól, hogy a kisajátítás az ingatlan megosztott használatát a tulajdonostársak vonatkozásában milyen módon érinti. A megosztott használat esetén a kártalanítást nem az érintett terület kizárólagos használójának, hanem a közös tulajdon szabályai szerint valamennyi tulajdonostárs részére kell megállapítani.

ző Csoportjának 2014. El. II.F.1/7. számon kiadott tanulmánya, amelyben a joggyakorlat-elemző csoport összesen 262 kisajátítási ügyet vizsgált. Az esetek többségében a kisajátítás jogalapját nem tették vitássá a felek, azaz elismerték az ingatlan tulajdoni viszonyaiba való állami beavatkozás szükségességét. A jogalapot csupán 32 esetben vitatták, és ezek közül is csak 1 olyan eset volt, amely az önkormányzati feladathoz kapcsolódó létesítmény elhelyezésével volt kapcsolatos.⁴¹ Ebből következtethetünk arra, hogy az állam, vagy az önkormányzat hivatkozva a közérdekre a Kisajátítási tv. szabályait betartva, annak megfelelően jár el szinte minden esetben. Fenti jogesetek figyelembevételével azonban elmondható, hogy a kisajátítás folyamata nem zökkenőmentes, különösen akkor, ha a kisajátítást kezdeményező állam vagy önkormányzat a kártalanítás összegét nem megfelelően állapítja meg. Az állam illetve az önkormányzatok a lehető legkevesebbet szándékoznak fizetni a kisajátított ingatlanokért, mint kártalanítási összeg, amely véleményem szerint azért is visszas, mivel pontosan olyan célokért és tervek megvalósításáért (egészségügyi intézmény, közoktatási intézmény vagy szociális intézmény építése) történik a kisajátítás az állam vagy az önkormányzat részéről, amely intézményekben pontosan a volt ingatlan tulajdonosok, vagy azok gyermekei járnak majd művelődni, fejlődni, illetve a közt szolgálni. A fent tárgyalt célért történő kisajátítás tehát pontosan a köz érdekét kell, hogy szolgálja, nem pedig a kisajátító saját érdekét.

⁴¹ http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kisajatitasi_perek_gyakorlata_osszefoglalo_velemenypdf (2017. 05. 13.)