

Kúria

Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium

Kisajátítási Joggyakorlat-elemző Csoport

2014.El.II.F.1/7.

A kisajátítási perek gyakorlata

Összefoglaló vélemény

A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által

2015. február 6-án elfogadott

összefoglaló vélemény [Bsz. 29-30.§]

A Joggyakorlat-elemző Csoport tagjai

Dr. Kalas Tibor, a Joggyakorlat-elemző Csoport vezetője, a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának Kollégiumvezetője [I., XIV. fejezet]

Dr. Márton Gizella, a Joggyakorlat-elemző Csoport opponense, kúriai bíró [II. fejezet]

Dr. Buzinkay Zoltán, kúriai tanácselnök

Dr. Vitál-Eigner Beáta, a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium bírása [III. fejezet]

Dr. Sipos Balázs, a Dél-Dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium kollégiumvezető-helyettese [IV/A. fejezet]

Dr. Réthy Edit, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság csoportvezető bírása [IV/B. fejezet]

Dr. Tóth Kincső, kúriai tanácselnök [V. fejezet]

Dr. Bana Imre, a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Elnöke [VI. fejezet]

Dr. Marton István, igazságügyi szakértő [VII. fejezet]

Dr. Inámi Bolgár Kálmán, igazságügyi szakértő [VII. fejezet]

Dr. Demjén Péter, az Észak- magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium kollégiumvezetője [VIII. fejezet]

Dr. Kurucz Krisztina, kúriai bíró [IX. fejezet]

Dr. Csentericsné dr. Ágh-Bíró Ágnes, kúriai bíró [X. fejezet]

Dr. Bonomi Nóra Katalin, a Legfőbb Ügyészség osztályvezető ügyésze [XI. fejezet]

Dr. Szécsényi-Nagy Kristóf, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara Jogi Iroda irodavezetője [XII. fejezet]

Dr. Tóth Ágnes, az Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárságának szakmai tanácsadója [XIII. fejezet]

Tartalomjegyzék

A Joggyakorlat-elemző Csoport tagjai.....	2
I. A joggyakorlat-elemzés elrendelésének előzményei és oka, az elemző munka módszerei.....	4
II. A kisajátítási perek gyakorlata – a joggyakorlat feldolgozása.....	12
III. A kisajátítás elrendelésének jogalapja, a közérdekűség kérdései a bírói gyakorlatban	24
IV. A kisajátítási hatósági eljárás egyes kérdései a bírósági felülvizsgálat szempontjából	39
IV/A. Dél-dunántúli régió ügyeinek vizsgálata.....	39
IV/B. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, a Fővárosi Törvényszék illetékességébe tartozó ügyek vizsgálata.....	45
V. A kisajátítási per szabályai.....	56
VI. A szakértői bizonyítás bírói szemszögből.....	79
VII. Az ingatlanok értékének meghatározása a kisajátítási perekben, szakértői módszerek és megközelítési módok.....	87
Külterületi ingatlanok –termőföld- kisajátításának problémái.....	90
VIII. Az értékcsökkenés, a részkisajátítás és a visszamaradó ingatlan egyes kérdései a bírói gyakorlatban.....	108
IX. A költségek helyzete a kisajátítási eljárásban.....	123
Adófizetési kötelezettség.....	132
A kisajátítási eljárásban az áfa fizetés joggyakorlata.....	133
X. A kisajátítás polgári jogi összefüggései.....	135
XI. Ügyészési tapasztalatok a kisajátítási eljárásban.....	156
XII. A kisajátítási eljárás közjegyzői összefüggései.....	181
XIII. A kisajátítási törvény módosításának indokai.....	192
XIV. A joggyakorlat-elemzés összefoglalása, javaslatok.....	211

I. A joggyakorlat-elemzés elrendelésének előzményei és oka, az elemző munka módszerei

Az ingatlan tulajdonjogának közcélból történő igénybevétele a jogban meglehetősen régre visszanyúló intézmény, ilyen tartalmú beavatkozási lehetőséget a tulajdonjogba már az egyes ókori városépítési szabályok is tartalmaztak. A kisajátítás ma is érvényes főbb elemeit a XIX. század végének differenciálódó közjogában már megtalálhatjuk, elsősorban az iparosodáshoz és a hozzá kapcsolódó közcélú szükségletek előtérbe kerüléséhez kapcsolódóan. Az 1836. évi XXVI. törvénycikk a Lánchíd építésének biztosításához szükséges telkek tulajdonjogának megszerzésével a magyar jogba is bevezette a kisajátítás jogintézményét, s egyúttal lehetőséget teremtett e jogintézmény természetéhez kapcsolódó jogvitáknak. A kisajátítás elrendelése tulajdonba történő beavatkozást jelent, s ehhez szorosan kapcsolódik az érintett vagyon értékének meghatározása, valamint a felek ellenérdekeltségéből származó ténybeli és jogi vita.

A kisajátítási per a közigazgatási bíráskodásban régóta jelenlévő perkategória, az ilyen típusú jogviták már a közigazgatási bíráskodás 1991. évi újraindulását megelőzően is jelen voltak a magyar jogban. A kisajátítási ügyek nem csupán régóta ismert jogvitákat jelentenek, hanem a jogviták jellege és tartalma alapján is nagyfokú állandóságot mutatnak. Mindezzel együtt a kisajátítású tárgyú közigazgatási perek gyakorlata a közigazgatási bíráskodás egészét illetően is jogalkalmazási kérdéseket vet fel, de a kisajátítás jogintézményét is számos ponton értelmezés alá vonta. A kisajátítási ügyek fontos tartalmi kapcsolódást mutatnak az ingatlanokkal összefüggő polgári jogi jogvitákkal, de kapcsolódás mutatható ki a kötelmi jogi, illetve a tágabb értelemben vett dologi jogi ítélkezési területtel is.

Szükséges arra is utalni, hogy a kisajátítás nem csupán jogi, hanem összetett közgazdasági kérdés is, amely kérdések közül is a legjelentősebb az ingatlan-érték meghatározásának problémája. A közigazgatási perek eldöntendő kérdése is az esetek döntő többségében az ingatlan értékéhez kapcsolható, s mivel a kisajátítási eljárás

alaptörvényi garanciája a feltétlen és teljes kártalanítás, így az ezzel összefüggő bírói gyakorlat alakulásának alapjogi jelentősége is van. Mindezek előrebocsátásával a Kúria, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok és korábban törvényszékek előtt folyamatban volt kisajátítási tárgyú közigazgatási perek, valamint a kapcsolódó polgári perek ítélezési gyakorlatának vizsgálata képezi a joggyakorlat-elemzés tárgyát. A vizsgálat kiterjed a közigazgatási és polgári perekhez kapcsolódó szakértői módszerekre, a szakértői bizonyítás gyakorlatára, illetőleg külön kitér a közigazgatási eljárásban lefolytatott szakértői vizsgálat egyes kérdéseire is.

A joggyakorlat-elemzés tárgyát képezi továbbá a kisajátítás alapjogi összefüggései, elsősorban a jogalappal összefüggő viták körében, különös tekintettel a közérdekűség helyzetére.

A vizsgálat célja

A vizsgálati cél kettős: egyrészt annak elemzése, hogy a közigazgatási per jogintézményei mennyiben szolgálják az ilyen típusú jogviták gyors és hatékony eldöntését, másrészt a bírói gyakorlattal összefüggésben vannak-e olyan pontok, ahol az eltérések jogegységi eszközök alkalmazását igénylik. A joggyakorlat-elemzés célja továbbá az ingatlan-érték meghatározás jelenlegi helyzetének áttekintése, és a peres eljárásokat illetően jól használható, világos szempontrendszer felvázolása. Az ingatlan értékének meghatározása komplex kérdés, amelyre ágazatonként eltérő gyakorlat érvényesül, amelynek végső eredménye az, hogy a különböző szempontok alapján történő ingatlanértékelés adatai komoly eltéréseket mutathatnak. A kisajátítási ügyekben követett bírói gyakorlat központi eleme a kártalanítási összeg meghatározása során az összehasonlító adatokon alapuló forgalmi érték-meghatározás. Az ingatlan értéke megállapításának ez a módszere a bírósági jogalkalmazáson kívül nem tekinthető általánosan elfogadottnak a különböző ágazatokban több, rendkívül differenciált és kidolgozott értékelési módszer, illetőleg szabvány kerül alkalmazásra (TEGoVA,

RICS, USPAP,). A bírói gyakorlat rendre felveti azt a kérdést, hogy elsősorban egyedi ingatlanok, vagy olyan ingatlanok esetén, ahol az összehasonlító adatok kellő számban nem állnak rendelkezésre milyen további értékelési módszer alkalmazható. Ezért a joggyakorlat elemzése során különös figyelemmel kell lenni arra, hogy az említett ágazat értékelési módszerek és szabványok alkalmazására, az egységes bírói gyakorlat megteremtése céljából milyen módon van lehetőség.

A vizsgálati alapkérdések

A vizsgálat a kisajátítási tárgyú közigazgatási perek gyakorlatának egészét átfogja. Ezen belül a vizsgálati tárgykörök olyan módon kerülnek meghatározásra, amelyek a bírói gyakorlat szempontjából kiemelt jelentőségűek, illetőleg a leggyakrabban felmerülő jogvitákhoz kapcsolódnak. A Joggyakorlat-elemző Csoport az alábbi vizsgálati területeket elemzi:

A kisajátítás jomalapja.

A kisajátítás jomalapjával összefüggésben ugyan a tapasztalatok szerint kevesebb jogvita indul, azonban annak elemzése mindenképpen szükséges, hogy a bírói gyakorlat miként értékeli a közérdekű cél fennállását, különös tekintettel arra, hogy egyes kisajátítási célok esetében nem közcélú gazdasági érdekek is előtérbe kerülhetnek. E vonatkozásban vizsgálni kell azt is, hogy a bírói gyakorlat az egyes kisajátítási célokat milyen módon értékeli, és a közérdekűség egyes elemei közül melyeknek milyen jelentőséget tulajdonít. A közérdekűséghez szorosan kapcsolódó kérdés a kisajátítás célszerűsége és ezen belül az, hogy a kisajátítással érintett ingatlanon kell-e megvalósítani a kisajátítási célt.

A kisajátítási hatósági eljárás a közigazgatási per szempontjából.

A joggyakorlat-elemzés célja a kisajátítási tárgyú közigazgatási perek gyakorlata azonban ehhez kapcsolódóan az elemzésnek érintenie kell a perhez kapcsolódó hatósági ügyeket is. E vonatkozásban elsősorban a kisajátítási hatósági eljárás olyan kérdéseinek van jelentősége, amelyek döntően eljárási típusúak, s amelyek a perben is számottevőek lehetnek. Ilyen például a kisajátítási eljárásról történő értesítés, az érintettek körének meghatározása, a közigazgatási tárgyalás, illetve a felek által felajánlott bizonyítás értékelése.

A kisajátítási közigazgatási per eljárási kérdései.

E területen a joggyakorlat-elemzésnek ki kell térnie arra a sajátos eljárási helyzetre, amely csak a kisajátítási tárgyú perekre irányadó: a kisajátítást kérő, valamint a tulajdonosok által indított perek egyesítése, a perben felmerülő felperesi és alperesi pozícióra, az esetleges beavatkozók helyzete, valamint a jogutódlással összefüggő problémák. A joggyakorlat-elemzésnek vizsgálni kell továbbá, hogy a nagyobb számú peres fél megjelenése a közigazgatási perben milyen eljárási és technikai problémákat vet fel, hogyan alakul a pertársaság helyzete, valamint a bizonyítás lefolytatását milyen módon befolyásolja a peres felek jelentős száma.

A szakértői bizonyítás kisajátítási tárgyú közigazgatási perben.

A vizsgálat ezen részének a szakértői bizonyítás eljárási kérdéseire kell elsősorban kiterjednie. Így fel kell tártatni, hogy a közigazgatási eljárásban igénybe vett szakértői peres helyzetét a bíróságok miként tekintik, illetőleg milyen gyakorlatot folytatnak az igazságügyi szakértői kirendelés körében. Szintén ki kell térned a vizsgálatnak a peres felek által becsatolt szakvélemények értékelésére és az ezzel összefüggő bírósági gyakorlatra. A szakértői bizonyítás fontos kérdése továbbá az ingatlan használatával kapcsolatos jogok ellenértéke, valamint az ingatlanban működő gazdasági társaságok tevékenységének az értékelése.

A szakértői bizonyításban fontos probléma továbbá a szakértő részére történő adatszolgáltatás köre, és az adatok megbízhatósága.

Az ingatlan értékének meghatározása.

Az ingatlan értékének meghatározása olyan szakmai-szakértői kérdés, mely a kisajátítási tárgyú közigazgatási perek egyik sarokpontja. E vonatkozásban a vizsgálatnak a szakértői módszerekre kell irányulnia, illetőleg arra, hogy az ezzel kapcsolatban kialakított kúriai gyakorlat mennyiben jelenik meg a szakértői módszerekben, illetve az alsóbb fokú bíróságok eljárásában. E körben annak van jelentősége, hogy a Kúria által meghatározott összehasonlító értékadatokon alapuló értékelés a gyakorlatban mennyiben alkalmazható, az összehasonlító értékadatok milyen módon állnak rendelkezésre, azok köre milyen széles, hogyan alakul földrajzi és időbeli kapcsolatuk. A szakértői módszerek körében külön vizsgálni kell az egyedi ingatlanok helyzetét és értékmeghatározásának módját.

A kisajátítás polgári jogi összefüggései, a kapcsolódó polgári perek.

A kisajátítási ügyek számtalan ponton kapcsolódnak a polgári joghoz, ez a kapcsolódás már a kisajátítási hatósági eljárásban is látható, mivel sok esetben a hatóságnak az ingatlanokkal kapcsolatos polgári jogi jogviszonyokat is figyelembe kell venni, mind a kisajátítás elrendelése, mind a kártalanítás megállapítása során. A kisajátítási eljáráshoz több esetben kapcsolódnak polgári perek, így kisajátításból eredő kárfelelősség esetén, vagy a kisajátítási kártalanítás felosztása körében. A vizsgálat kiterjed ezen ügyek elemzésére, elsősorban abból a szempontból, hogy mely polgári jogi kérdések nem dönthetők el a kisajátítási hatósági eljárásban, illetve a közigazgatási perben.

A kisajátítás polgári jogi kérdése továbbá a kisajátítást helyettesítő adásvételi szerződés létrejötte, illetve ezzel kapcsolatban a közigazgatási bíró eljárásának terjedelme.

A kisajátítással kapcsolatos ügyészi tapasztalatok.

Az ügyészség törvényességi szempontból ellenőrzi a kisajátítási ügyekben hozott döntéseket, amely a bírói eljáráshoz képest eltérő szempontú értékelést jelent. A joggyakorlat elemzése során szükség van annak vizsgálatára, hogy az ügyészség a törvényességi követelményeket figyelembe véve milyen módon értékeli a hatóságok döntéseit, illetve a kisajátítási joggyakorlatban mely problémákat értékel a jogintézmény egészére kihatónak. Az ügyészségi megközelítés ugyanakkor a közigazgatási perekben felvetett kérdésekhez képest szélesebb körű, mivel az ügyészi törvényességi eljárásban lehetőség van a kisajátításhoz kapcsolódó egyéb jogviszonyok, így különösen az ingatlan-nyilvántartási viszonyok tisztázására is.

Az értékcsökkenés, részkisajátítás, és a visszamaradó ingatlan egyes kérdései a bírói gyakorlatban.

A kisajátítási eljárásban gyakran felmerülő kérdés a teljes ingatlan kisajátításának kérdése, illetve részkisajátítás esetén a visszamaradó ingatlan értékcsökkenése. Ezek a jogviták a közigazgatási perekben rendre felmerülnek, így a joggyakorlat elemzése során szükséges áttekinteni, hogy a bírói gyakorlat a részkisajátítás feltételeit miként értékeli, illetve az értékcsökkenés megállapításának feltételrendszere a gyakorlatban miként érvényesül. E jogintézmények, mind a kisajátítást kérő, mind pedig az ingatlan tulajdonos jogi helyzetére jelentős hatással vannak, s ez a hatás nem egyszer a közigazgatási perben válik nyilvánvalóvá. Az értékcsökkenés és a visszamaradó ingatlan kisajátítása egyben speciális szakkérdés is, melynek perbeli kezelése, a bizonyítás lefolytatásának módja, valamint értékelése összetett bírói feladat.

A kisajátítási eljárás közjegyzői összefüggései.

A kisajátítási perek szoros összefüggésben állnak az érintett ingatlanok tulajdoni viszonyaival. A kisajátítási eljárás időtartama alatt, vagy még azt megelőzően is az ingatlanhoz kapcsolódó jogokban a polgári jog szabályai szerint változások

következhethetnek be, s mindez jelentős kihatással lehet magára a kisajátítási eljárásra, de a kapcsolódó polgári jogi jogviszonyokra is. A kártalanítás megállapítását követően szintén változhatnak a jogosultak polgári jogi viszonyai, jogutódlás következhet be, mely a meginduló hagyatéki eljárásban több irányú kérdést vethet fel. Ebben az összefüggésben át kell tekinteni a kapcsolódó ingatlan-nyilvántartási eljárások problémáit, valamint a kisajátítási eljárás és a hagyatéki eljárás egymáshoz való viszonyát, illetve azt a problémakört, amikor a jogosult személye bizonytalan, vagy az eljárásba történő bevonása az ismeretlen helyen tartózkodásra tekintettel nem lehetséges.

A kisajátítási törvény módosításának helyzete, további módosítás lehetőségei.

A hatályos, a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 2008. január 1. napjával lépett hatályba, s rendelkezéseit 2013. július 1. napjától a 2012. évi CLXXXIV. törvény módosította. Ez utóbbi jelentősebb tartalmú módosításnak tekinthető, mely módosítások között több rendelkezés a bírói gyakorlat beépítését jelentette. A jelenleg hatályos rendelkezések a kártalanítási összeg meghatározása során az összehasonlításon alapuló forgalmi érték meghatározást tartalmazzák, mely rendelkezési szabályok a szakértői bizonyítás irányát is nagyban megszabják. A joggyakorlat-elemzésnek is ki kell térnie a differenciáltabb és többféle megközelítési módot alkalmazó értékmeghatározás jogszabályi megjelenítésének lehetőségeire, és ennek következményeire.

A vizsgálat módszere

A joggyakorlat-elemzés során a 2010-2013. évek között jogerősen befejezett ügyek vizsgálatára került sor a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, illetőleg a törvényszékek esetében, valamint a Kúria lezárult felülvizsgálati ügyeit illetően elemzés alá kerülnek 2010-2013. évek között. A vizsgálat során az egyes ügyek feldolgozására a Csoport által készített vizsgálati lap kitöltésével került sor, a vizsgálati lapok tartalmáról

összegző megállapítás készült. A vizsgálat körében a külső tagok a szakterületük szerinti kisajátítási ügyeket elemezték, és az összefoglaló jelentés vonatkozó részébe építették be vizsgálati tapasztalataikat.

II. A kisajátítási perek gyakorlata – a joggyakorlat feldolgozása

A munkacsoport részére 264 vizsgálati adatlap került megküldésre. Ezekből 73 vizsgálati adatlapot vizsgáltam meg, amelyek az Észak-Magyarországi Regionális Kollégiumhoz tartozó bíróságok peres ügyeit dolgozta fel.

Az adatlapon feldolgozott esetek közül 66 ügyben hoztak érdemi döntést. A vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagytam a kisajátításra kötelezési ügyeket, a nem érdemi határozattal (per megszüntetéssel, a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításával) befejezett ügyeket, a visszafizetésre kötelezési ügyeket, illetve az állami tulajdon területének kisajátítása iránti ügyeket.

A kisajátítást kérő perben állásával, az ügyek egyesítésével kapcsolatos problémák

A 66 érdemi döntést tartalmazó ügyből 16 ügyben a kisajátítást kérő is felperes volt, 9 ügyben csak a kisajátítást kérő indított pert.

Az ingatlantulajdonosok és a kisajátítást kérő által is megindított perek kapcsán az ügyek egyesítésével kapcsolatban felmerülő problémák az alábbiak voltak:

- a 38. számú vizsgálati adatlap szerinti ügyben a bíróság a tulajdonosok és a kisajátítást kérő által indított pereket egyesítette, az egyesítés után az ítélete fejrészában nem egy, hanem két fejrészt tüntetett fel.
- a 43. számú vizsgálati adatlappal érintett ügyben ugyanaz a bíró az egyesített perben az ítéletében szintén két fejrészt szerepeltetett.
- a 16. számú vizsgálati adatlap szerinti ügyben a bíró a kisajátítást kérő és az ingatlantulajdonosok által indított pereket egyesítette, az egyesítés után a kisajátítást kérő keresetét idézés kibocsátása nélkül elutasította, emiatt az ítélete fejrészában a kisajátítást kérőt, mint felperest nem szerepeltette.
- az előző ügyben eljáró bíró a 12. számú vizsgálati adatlappal érintett ügyben a perek egyesítését rendelte el, azonban az ítélet fejrészában a kisajátítást kérőt felperesként nem szerepeltette, annak ellenére, hogy az ítélete indoklásában utalt rá az

I.r. alperes határozatának bírósági felülvizsgálatát a „II.r. alperes” is kérte. A bíróság a „II.r. alperes” keresetét a lefolytatott bizonyítás eredményeként megalapozatlannak tartotta, azonban az ítélete rendelkező részében a kereset elutasításáról nem rendelkezett.

A fenti esetek vizsgálatával megállapítható, hogy egyes bírók az ügyek egyesítése folytán a kisajátítást kérő felperesi oldalon történő perben állását nem tudják megfelelően kezelni, őt a felperesek között nem tüntetik fel. Az ügyek egyesítését követően tévesen két fejrészt tüntetnek fel az ítéletben ahelyett, hogy a felpereseket rendőségükben, egymást követően, folyamatos számozással sorolnák be. Súlyos hiba, ha az egyesítést követően a kisajátítást kérőt a felperesi oldalon nem tüntetik fel, de még a keresetéről sem rendelkeznek az ítéletben, csak az ítélet indokolásából deríthető ki milyen döntést hoztak a kisajátítást kérő kereseti kérelméről. Az ügyek egyesítésével a kisajátítást kérő felperes felperesi pozícióját nem veszíti el, őt mind a felperesi, mind az alperesi oldalon fel kell tüntetni. (Izd. a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény /a továbbiakban: Kstv./ 32.§ (1) bekezdés a) pontját)

A pertárgy értékének megállapításával, a pervesztesség és pernyertesség arányának meghatározásával kapcsolatos problémák

A vizsgálati adatlapokat átvizsgálva a 66 érdemi ügyből 58 ügyben igényelték a felperesek többletkártalanítást, ebből a 22., 30., 31., 37., 39., 44., 45., 50., 51., 61., 65. vizsgálati lapokkal érintett ügyekben, azaz összesen 11 ügyben azonban nem volt tisztázott, hogy a felperes(ek) pontosan milyen összegű kártalanításra tartottak igényt. Más, összesen 27 ügyben a felperes(ek) az értékcsökkenés címén megállapított kártalanítást is vitatták és annak felemelését kérték, azonban ezek közül az ügyek közül csak a 6., 8., 12., 37., 38., 40., 41., 43., 59., 65., 67., 71. számú vizsgálati adatlapok szerinti ügyekben (összesen 12 ügyben) jelölték meg a felperesek az értékcsökkenés címén igényelt többletkártalanítást, az értékcsökkenés százalékosan meghatározott mértékében.

Ezeknek az ügyeknek a vizsgálatával megállapítható, hogy a bíróságok a többletkártalanítási igények tekintetében 11 ügyben, az értékcsökkenés címén kért többletkártalanítási igények esetében 12 ügyben nem tisztázták a pertárgy értékét, holott a Pp. 26.§-a előírásának megfelelően ezt a felperes(ek)nek kell megjelölniük, a bíróságoknak pedig tisztázniuk, ha azt a felperes(ek) elmulasztották. A pertárgy értékének kiemelkedő jelentősége van pernyertesség-pervesztesség arányának megállapítása körében.

A pernyertesség és pervesztesség arányát a megítélt (többslet)kártalanítási igény és a legmagasabb összegű kereseti követelés egymáshoz való arányában kell megállapítani. A kereset leszállítása ezt a számítási módot nem érinti, míg a kereset felemelése kihat a fenti számításnál figyelembe veendő összegre. A Pp. 81.§ (2) bekezdése nem alkalmazható az ott írt feltételek hiányában.

Az ügyek többségéről elmondható, hogy a bíróságok nem tisztázzák, nem számítják ki a pernyertesség-pervesztesség arányát, hanem amennyiben bármilyen mértékű többletkártalanítási igényt is tartanak megalapozottnak, a felperes(ek)e)t tekintik teljes egészében pernyertesnek és erre figyelemmel rendelkeznek a perköltség- és illetékviselésről. Néhány esetben viszont a bíróságok jogszerűen járnak el, és az eredetileg követelt többletkártalanítási összeghez mérten állapítják meg a pernyertesség-pervesztesség arányát.

A közigazgatási határozat

A vizsgálati adatlapok értékelését megnehezítette, hogy a peres iratokban a keresettel támadott határozat nem lelhető fel, annak egy példányát a bíróságok nem tartják vissza a peres iratok között. A Pp. erre vonatkozó külön szabályozása nélkül is, megfontolandó lenne a támadott határozat egy példányát a peres iratok között megőrizni.

A szakértői bizonyítással kapcsolatos problémák

Az érdemi döntést tartalmazó, 66 vizsgált ügyből 13 ügyben nem folyt szakértői

bizonyítás. Amelyik ügyben volt szakértői bizonyítás, azok közül 14 ügyben a peres eljárásban kirendelt szakértő meghallgatására nem került sor, míg azokban az esetekben, ahol a perszakértő meghallgatásra került, azok közül 26 ügyben a meghallgatásukra a hamis véleményadásra történő figyelmeztetés után került sor, 2 ügyben a vizsgálati adatlap megfelelő rovata üresen hagyásából következtethetően, vélhetőleg a meghallgatás előtt figyelmeztetés nem történt, illetve 6 ügyben - amelyekben ugyanaz a bíró járt el -, a „szakértői esküre” történt figyelmeztetés. A Pp. 180.§ (1) bekezdése értelmében a perben eljáró szakértőt a hamis véleményadás következményeire kell figyelmeztetni.

Azokban az ügyekben ahol szakértői bizonyítás folyt, öt ügyben hallgatták meg a kisajátítási eljárásban szakvéleményt adó szakértőt is, illetve a 3. számú vizsgálati adatlappal érintett ügyben csak a kisajátítási eljárásban eljáró szakértő került meghallgatásra. Az ügyek többségében a hamis tanúzás következményeire történő figyelmeztetés mellett, egy ügyben (35. számú vizsgálati adatlap) a hamis szakvéleményadás következményeire figyelmeztették a szakértőt a meghallgatásakor.

A Pp. 180.§ (1) bekezdés szerinti hamis szakvéleményadás következményeire való figyelmeztetés a perben kirendelt szakértőre vonatkozó szabály. A kisajátításban eljáró szakértő meghallgatására – mivel az nem a Pp. 177.§ (1) bekezdése szerint kirendelt szakértő –, csak tanúként kerülhet sor, a meghallgatása előtti figyelmeztetésre a Pp. 172.§ (2) bekezdése az irányadó. A kisajátítási eljárásban kirendelt szakértő szakvéleménye bizonyíték, a Kstv. 25.§ (2) bekezdésének rendelkezése értelmében a kisajátítási határozat ezen a szakértői véleményen alapul. Szükséges lenne a Pp. módosítása és a kisajátítási eljárásban kirendelt szakértő meghallgatására „szakértő-tanú”-ra vonatkozó szabályok megalkotása.

Az ellentmondások feloldása

Azokban az esetekben ahol mind a kisajátítási eljárásban eljáró szakértő, mind a perben szakvéleményt adó szakértő meghallgatásra került, a szakvélemények közötti ellentmondás két esetben feloldhatónak bizonyult, egy esetben pedig részben

feloldhatónak. Az ellentmondások feloldása egy esetben nem sikerült.

Tényállás megállapítása

A vizsgált ügyekben hozott ítéletekben rögzített tényállások vonatkozásában megállapítható, hogy az ítéletek jó része tekintetében a bíróságok részletes tényállást állapítottak meg, míg másik részükben az ítélet tényállásként csak a kisajátítási kérelem benyújtásának tényét rögzítette és a kisajátítási határozat tartalmát ismertette, így az ítélet tényállási részéből hiányzott a kisajátítással érintett ingatlan értékjellemzőinek, a kisajátítással előállt helyzet ismertetésének rögzítése.

A tényállás nemcsak a „történeti tényállás” ismertetését jelenti, hanem a kisajátítással érintett ingatlan jellemzőinek, a kisajátítás következtében bekövetkező változás(ok)nak a feltárását, rögzítését is jelenti. (Pp. 221.§ (1) bekezdése)

A felek álláspontjának rögzítése

Az ítéletek jó részében a peres felek álláspontjának rögzítése nem összefogottan kerül ismertetésre, hanem azt a módszert követik, hogy a kereseti kérelmet, ellenkérelmeket rögzítik és utána az egyes tárgyaláson előterjesztett újabb kérelmeket, észrevételeket, beadványokat külön-külön ismertetik. Ez az ítéletírási, ítélet indokolási módszer helytelen, a kereset/ellenkérelem tartalmának rögzítésekor kell összefoglalóan ismertetni mindazokat a kérelmeket, érveket és bizonyítékokat, a szakértői véleményre tett észrevételeket, amelyekre az adott fél hivatkozik, beleértve a kereset módosítását is.

Szakértői módszerek

A szakértői módszerekkel kapcsolatosan megállapítható, hogy külterületi mezőgazdasági ingatlanok tekintetében a piaci összehasonlító adatok elemzésén alapuló értékelési módszerrel történt az értékelés, néhány esetben a hozamszámítással is végzett

számításokat a szakértő, de az érték meghatározásakor az összehasonlító adatokból vont fajlagos forgalmi értéket vette alapul.

Amennyiben ültetvényt érintett a kisajátítás, abban az esetben a hozamszámításon alapuló értékelési módszerrel történt az értékelés, a kártalanítás megállapítása (lsd. 34. számú vizsgálati adatlap).

Hozamszámítás az ingatlan jövőbeni hasznainak és az ezek érdekében felmerülő kiadásoknak a különbségéből adódó tiszta jövedelem megállapítását célozza.

Mezőgazdasági művelés alatt álló ingatlan hozamszámítási módszerrel nem értékelhető a módszer eltérő értékelési céljából adódóan.

Erdőterületek esetében piaci összehasonlító adatok értékelésének módszerével történt az értékelés (27-I., 62., 64., 65. számú vizsgálati adatlapok). Az erdőterület igazságügyi mezőgazdasági szakértővel való értékelése során egyik esetben konzulensként voltak be a szakvélemény elkészítésébe erdőmérnököt, a többi esetben erdészeti szakértő kirendelésével folytattak le bizonyítást.

Erdőterület értékelése esetében az erre jogosultsággal rendelkező erdészeti szakértő, erdőmérnök bevonása szükséges, az ingatlanforgalmi értékbecslő szakértő az erdő értékelésére megfelelő szakértelemmel nem rendelkezik. (lsd. 9/2006.(II.27.) IM rendeletet)

A belterületi ingatlanok esetében a piaci összehasonlító adatok értékelésének módszerével történt az értékelés. Egy esetben díszfákat és cserjéket is kellett értékelni, amelynek értékeléséhez mezőgazdasági kertészeti szakértő került az eljárásba bevonásra.

Az összehasonlító adatok forrása

Az összehasonlító adatok forrásaként minden esetben a NAV-tól beszerzett adatok

szerepelnek, továbbá előfordul, hogy a felek által csatolt adásvételi szerződések vagy vételi ajánlatok, illetőleg kínálati adatok is megjelentek a begyűjtött összehasonlító adatok között. Előfordult az értékelések zömében, hogy a szakértő nem a kisajátított ingatlannal azonos övezetbe és művelési ágba tartozó ingatlanokat használt fel az összehasonlító adatokon alapuló értékelés során és a kínálati adatokat sem zárta ki a fajlagos forgalmi érték meghatározásánál. Ezekben az esetekben a bíróság nem fogadta el a perszakértői véleményt, hanem ezeknek a korrekciójával vagy mellőzésével állapította meg a többletkártalanítás összegét. A bíróságok az összehasonlító adatok között a vételi ajánlatokat sem fogadták el figyelembe vehetőnek az esetek zömében, mert azokat konjunkturális árakat tartalmazónak ítélték.

Hibahatár

A szakértői vélemények összevetése kapcsán két ügyben volt megállapítható, hogy a bíróság a szakértői vélemények közötti értékbeli eltéréseknél szakértői hibahatárt vett figyelembe (3. és 65. számú vizsgálati adatlapokkal érintett ügyekben), azt állapította meg, hogy a két szakvélemény között az ügy érdemére kiható eltérés nincs.

A Kúria/Legfelsőbb Bíróság több eseti döntésében mutatott rá, hogy szakértői hibahatár nincs.

A perben kirendelt szakértői vélemény alapján mutatkozó többletkártalanítás megilleti a felperest, az I.r. alperes határozata nem tekinthető jogszerűnek, ha a szakértői bizonyítás a forgalmi értékben eltérést - még ha csekélyt is - állapít meg (Kfv.II.39.363/2006/7.).

A teljes kártalanítás elvéből fakadóan a bíróságnak a többletkártalanítási igényről a perben beszerzett szakvélemény alapján kell döntenie, szakértői hibahatárra utalással többletigényt nem utasíthat el (Kfv.II.37.174/2014/8.).

Amennyiben a perben beszerzett szakvélemény a kisajátítási eljárásban előterjesztett szakvéleményhez képest az ingatlan forgalmi értékét magasabb összegben állapítja meg, a kisajátítási kártalanítás összegét a magasabb forgalmi érték alapján kell megállapítani, mert a teljes kártalanítás elvének ez felel meg (Kfv.II.37.524/2013/9.).

A Kúria hangsúlyozta, hogy szakértői hibahatár nincs, jogszabállyal ez nem támasztható alá, a szakértő nem becslési eljárást folytat le, hanem értékelést végez, ezért a szakértői

vélemények közötti csekély eltérést is meg kell állapítani többletkártalanításként a pert indító felperes javára. A Kúria a Kfv.III.37.013/2012/11. számú eseti döntésében kifejtette, hogy kisajátításnál az ingatlan forgalmi értékének meghatározása szakkérdés. A szakvélemény figyelembe vétele nem tekinthető a bizonyítékok okszerűtlen mérlegelésének. A szakértő feladata a forgalmi érték meghatározásánál a forgalmi értékeknek az adott ingatlanra vetítésével és korrekciójával a valós forgalmi érték meghatározása. - Mindebből következően értékelést végző szakvélemény alapján mutakozó többletkártalanítás nem hagyható figyelmen kívül szakértői hibahatárra hivatkozással.

Egyetemlegesség

A vizsgálati adatlapokból megállapíthatóan a bíróságok téves gyakorlatot folytatnak, amikor a társtulajdonosokat a Pp. 51.§ a) pontja alá tartozó, egységes pertársaságba tartozóknak tekintik. Egy ingatlan társtulajdonosai nem egyetemleges pertársak, minden tulajdonos a saját részére járó kártalanítás felemelése iránt külön-külön indíthat pert. Amennyiben valamelyik tulajdonostárs nem indít pert többletkártalanítás megállapítása iránt, a másik tulajdonostárs által indított perben meghozott ítélet hatálya nem hat ki a pert nem indító tulajdonostársra. Például: a 3. számú vizsgálati adatlap szerinti esetben az egyik tulajdonostárs keresetlevele elkésett, azt külön perben a bíróság idézés kibocsátása nélkül elutasította. Ez a tulajdonostárs a másik tulajdonostárs által indított perben a felperesi oldalon beavatkozóként vett/vehetett részt. Az ítélet hatálya azonban nem terjedt ki rá a többletkártalanítás vonatkozásában.

Az ítélet tehát nem jár azzal a következménnyel, hogy az egyik tulajdonostárssal szemben hozott döntés a többi tulajdonostársra is kihatással lenne és részükre is – ítéleti döntés nélkül - többletkártalanítást kellene megállapítani.

Mindebből következően tulajdonostársak esetében nem áll fenn egyetemlegesség, ezért pl. az 1., 2., 3., 6. számú vizsgálati adatlapok tekintetében a bíróságok az egyetemlegesség fennállását tévesen állapították meg, ez a tévedés kihatott mind a perköltség-, mind az illetékviselésre vonatkozó rendelkezésekre is.

Az eljárási illetéket is a pert indító felperesenként kell a felperesek terhére megállapítani (pervesztességük vagy részbeni pervesztességük arányában). Emellett a perköltség viseléséről a pervesztes felperesek vonatkozásában külön-külön kell rendelkezni.

Eljárási illeték

Ugyanazon bíró által elbírált ügyekben (36., 39-43., 44-45. számú vizsgálati adatlapok) az eljárási illeték mértéke az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 43.§ (3) bekezdésétől eltérően a 42.§ (1) bekezdés a) pontja alapján a pertárgy érték 6%-ban került kiszabásra.

A %-os mértékben történő illetékmegállapítás téves, mert a kisajátítási kártalanítás nem adójellegű kötelezettség. Az adójellegű kötelezettség nem azonos az adók módjára történő behajtás alá tartozó kötelezettséggel sem.

A megváltoztató jogkör és az ítéletek rendelkező része

Az ítéletek zömében, helyesen megfogalmazott rendelkező részt tartalmaznak, amikor csak a kereseti kérelemmel érintett körben változtatják meg vagy helyezik hatályon kívül a támadott I.r. alperesi határozatot. Ilyen, helyesen megfogalmazott rendelkező rész például az, amikor a bíróság az I.r. alperes határozatát részben megváltoztatja, megállapítja a kártalanítás összegét és kötelezi a II.r. alperest a többletkártalanítás és kamata megfizetésére, és ezt meghaladóan rendelkezik a felperes keresetének elutasításáról.

Ugyanígy helyes ítéleti rendelkezés az, amikor az I.r. alperes határozatát a bíróság hatályon kívül helyezi és az I.r. alperest új eljárásra kötelezi, egyúttal ezt meghaladóan a felperesi kereset elutasításáról rendelkezik, mellyel összefüggésben a pernyertesség, pervesztesség arányának megfelelően rendelkezik a perköltség- és illetékviselésről.

Helyeselhető az a rendelkező rész is, amikor a bíróság úgy fogalmaz, hogy az I.r. alperes határozatának VI/2. pontját érintő megállapításokat akként változtatja meg, hogy a kártalanítás összegét felemeli és kötelezi a II.r. alperest a többletkártalanítás és kamata megfizetésére, továbbá dönt ezt meghaladóan a kereset elutasításáról.

„Ezt meghaladóan a keresetet elutasítja” rendelkezés különösen fontos azokban az esetekben, amelyekben a kereseti kérelmek egy része alaptalan. Amennyiben ez a rendelkezés hiányzik az ítélet rendelkező részéből, előfordulhat, hogy a felperes a felülvizsgálati kérelmében csak azt a „hiányzó” döntést támadja, amely a keresetének nem adott helyt. A Kúria a felülvizsgálati eljárásban szembesül ezért azzal, hogy az ítélet rendelkező részében meg nem jelenő döntést támad a felülvizsgálati kérelem, ezért eltérő a gyakorlat abban, hogy az ítéletet emiatt felülvizsgálhatónak tartja-e vagy sem.

Összegzés

A kisajátításban eljáró szakértő perbeli meghallgatását lehetővé tevő „szakértő-tanú” intézményének szabályozása szükséges.

Jogsabályi rendelkezés hiányában „szakértői hibahatár” nem vehető figyelembe.

A perben beszerzett szakvélemény értékelésére több időt és figyelmet kell szentelni az ügyben ítélező bírónak, annak érdekében, hogy annak hibáit, logikai ellentmondásait, tévedéseit, indokolatlan, az értékelési elvektől eltérő értékelésbeli hibáit észlelje, orvosoltassa.

A magánszakértői (a fél által beszerzett) vélemény bizonyítékként való értékelése során felmerülő viták kapcsán kiemelendő, hogy annak bizonyító ereje nem tekinthető olyan súlyúnak mint a perben beszerzett szakvéleményé, de nem is rekeszthető ki a bizonyítékok köréből arra való hivatkozással, hogy az a fél megrendelésére készült. A hozamszámítás az ingatlan jövőbeni hasznainak és az ezek érdekében felmerülő kiadásoknak a különbségéből adódó tiszta jövedelem megállapítását célozza. Mezőgazdasági művelés alatt álló ingatlan hozamszámítási módszerrel - a módszer eltérő értékelési céljából adódóan - nem értékelhető. Ez az értékelési módszer ültetvények esetében alkalmazható.

Problémafelvetés

Az M0-s autópálya építése során az adott ingatlanok a kisajátítással nem volt érintettek, de a megváltozott körülmények miatt az ingatlanok megközelíthetatlenné, emiatt használhatatlanná váltak, ugyanis a perbeli ingatlanok megközelítését szolgáló közút a kisajátítást követően már nem csatlakozik egyetlen más közúthoz sem. A helyzet megoldására 2008. évtől nem sikerült megoldást találni, út nem épült. A kisajátítást kérő védekezése szerint az ingatlanok jogilag ugyan nem rendezetten, de fizikailag, más tulajdonában álló (tulajdonosa által nem használt) területen keresztül vezető földúton megközelíthetőek. A megközelítés érdekében készült vázrajz a földhivatal részéről igen, az építésügyi hatóság részéről záradékolásra nem került.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtti egyik ügyben azt kellett vizsgálni, hogy a Kstv. 5.§ (1) bekezdése értelmében a tulajdonos kezdeményezheti-e ez okból az ingatlanok kisajátítását.

A Kstv. 5.§ (1) bekezdése szerint két esetkörben, konjunktív feltételek fennállása esetén kérhető az ingatlan kisajátításának kezdeményezése. Az egyik esetkörben – a Kstv. 5.§ (1) bekezdés a) és b) pontja alapján - az ingatlan kisajátításának kezdeményezése akkor kérhető, ha az ingatlan tulajdonjogát a tulajdonos a tulajdoni korlátozás előtt szerezte meg és az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat, vagy szabályozási terv később megvalósítandó, olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el és ez a tulajdonosi és építési jogokat jelentősen akadályozza vagy megszünteti. Ez az esetkör a perbeli esetre nem alkalmazható.

A másik esetkör - a Kstv. 5.§ (1) bekezdés a) és c) pontja alapján - a kisajátítás kezdeményezésének joga fennállt-e az ingatlanok megközelíthetatlensége okán. Ebben az esetkörben a Kstv. 2.§ o) pontja szerinti kisajátítási célokhoz kapcsolódó közérdekű használati jog, vezetékjog, szolgalmi jog, egyéb jog, amennyiben a jog létesítését követően, az ingatlan rendeltetésszerű használatát jelentősen akadályozza vagy

megszünteti, abban az esetben van mód a kisajátítás kezdeményezésére. Ezen az esetkörön belül az ingatlanok megközelíthetlenségére hivatkozással a kisajátítás nem kérhető. A megközelíthetlenség nem olyan, a kisajátítási célhoz kapcsolódó jog, amely az ingatlan rendeltetésszerű használatát akadályozná vagy megszüntetné.

A megközelíthetlenség bekövetkezhet ingatlant érintő kisajátítás vagy olyan kisajátítás következményeként, amely nem az adott ingatlant, hanem az annak megközelítését szolgáló utat érinti, azonban ez a Kstv. 5.§ (1) bekezdés c) pontja szerinti kisajátítás kezdeményezése iránti kérelem benyújtására nem jogosítja fel az ingatlan tulajdonosát. E körben a kisajátítást követően megközelíthetlenné vált és az ingatlan megközelítését biztosító út megépítése hiányában a tulajdonos kártérítési igényel léphet fel a kisajátítást kérővel szemben, azonban a kisajátítást ebből az okból – utóbb - nem kérheti.

A perbeli eset felveti, hogy lehet olyan helyzet, amelynek megoldása nem rendezett, a tulajdonos 2008. óta nem tudja elérni a helyzet rendezését. Jogilag nem rendezett a helyzet, idegen tulajdonban álló ingatlanon való átjárás jogsértő és nem elégséges megoldás a helyzet rendezésére.

Megfontolást igényel, hogy a Kstv. 5.§ (1) bekezdését nem kell-e bővíteni olyan szabályozással, amely egy adott határidő eltelte után is megközelítés nélkül maradó ingatlanok kisajátítását lehetővé teszi, rászorítva ezzel is arra a kisajátítást kérőt, hogy a helyzet mielőbbi megoldására törekedjen.

III. A kisajátítás elrendelésének jogalapja, a közérdekűség kérdései a bírói gyakorlatban

I. Bevezetés

A tulajdonjog korlátozásának legérzékenyebb területe a kisajátítás. „A földre vonatkozó tulajdonjog sajátos valami, többé-kevésbé mindig eltér a tulajdonjog általános szabályaitól. Ennek egyszerű az oka. A föld az ember legalapvetőbb életfeltételét jelenti, amelyen élelmét megtermeli, házáat elhelyezi, s méhének kincseit bányássza. Ilyen mérhetetlen jelentősége mellett a föld a tulajdon tárgyai közül talán az egyetlen, amely nem többszörözhető, nem szaporítható, elő nem állítható. Területe adott, ... s az osztó egyre nagyobb lesz, az eredmény egyre kisebb. Az a földterület, amelyen a föld egy-egy lakosának el kell férnie, egyre kisebbre zsugorodik”¹.

II. A kisajátítás jogalapjának történelmi előzményei

A kisajátítás jogalapjának vizsgálatánál elengedhetetlen, hogy a kisajátítás lényegével tisztában legyünk, ennek érdekében legalább vázlatosan át kell tekinteni a kisajátítás jogi szabályozásának kialakulását és fejlődését.

A tulajdon az egyén szabadsága, amely biztosítja az ember számára az anyagi értelemben vett függetlenség és kifejlődés lehetőségét. A XVIII. és XIX. század feltörekvő polgárságának köszönhetően a tulajdonhoz való jog – az élethez és a szabadsághoz való jog mellé – felkerült az alapjogok katalógusába. Ezzel a tulajdon nemcsak harmadik személyekkel, hanem az állammal szemben is alkotmányos védelmet kapott. Jellegét tekintve azonban a tulajdonhoz való jog lényegileg különbözik a többi alapvető jogtól; nem természet adta, törvény feletti szabadság, hanem az államtól származik. Ez azt jelenti, hogy az állam biztosítja a tulajdonjogot, ezért azt bármikor vissza is veheti, kizárólag az állam jogosult meghatározni a tulajdonjog tartalmát,

¹ Petrik Ferenc: *Perben a joggal* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1978

terjedelmét, korlátait. Sajátos önellentmondás ez; attól az államtól kell megvédeni a tulajdonost, amelyiktől a tulajdonjog származik.

A tulajdonhoz való jog soha nem volt korlátozhatatlan alapjog. Az 1789. augusztus 26-án elfogadott Emberi és polgári jogok nyilatkozata is akként rendelkezett, hogy a tulajdon az ember sérthetetlen és szent joga, amelytől senki sem fosztható meg, kivéve, ha a közjó alapján a törvény az elvonást kifejezetten lehetővé teszi, és ha az elvonás fejében megfelelő kárpótlást biztosítanak.² A francia forradalom hatására a tulajdonjog a nyugat-európai államokban sorra kapott alkotmányos elismerést. Hazánkban – bár időnként voltak törekvések a tulajdon alkotmányos biztosítására – az ismert történelmi körülmények miatt csupán csak az 1989. október 23-i alkotmánymódosítás hozott döntő változást. A II. világháború utáni marxista jogelmélet ugyanis nem ismerte el a polgárok magántulajdonhoz való jogát, a szovjet mintára épült alkotmány az állami tulajdon elsőbbségét deklarálta. Az 1972. évi átfogó alkotmányreform hozott némi áttörést ugyan, amellyel a Magyar Népköztársaság elismerte és védte a személyi tulajdont³, viszont a kizsákmányolás eszközeként jellemzett magántulajdont a társadalmi tulajdonnak alárendelte úgy, hogy az nem sérthette a – maga az állam által meghatározott – közérdeket. Idővel tarthatatlanná vált az államosítással való igazságtalan károkozás, ugyanakkor a szocialista állam nem kívánt lemondani tulajdonelvonás lehetőségéről. A köz érdekére hivatkozással megteremtette a kisajátítás lehetőségét, amely – a valódi értékkel bíró, ténylegesen a közérdeket védő, a modern, demokratikus berendezkedésű államokban is fontos szerepet betöltő, nemes célt szolgáló jogintézménnyel szemben – az államosítás mintegy kiegészítő, azt helyettesítő eszközeként jelent meg.

A rendszerváltás meghatározó jelentőségű volt a tulajdonjog alkotmányos védelme terén is. Az Alkotmány⁴ a köz- és magántulajdont egyenjogúvá minősítette és deklaráltnan azonos védelemben részesítette⁵, emellett kimondta, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot⁶. Az Alkotmánybíróság a 7/1991. (II.28.) AB

² *Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata 17. cikk*

³ *Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény 11. §*

⁴ *1949. évi XX. törvény*

⁵ *Alkotmány 9.§ (1) bek.*

⁶ *Alkotmány 13.§ (1) bek.*

határozatában a tulajdonhoz való jogot alapjognak minősítette, „ugyanakkor nyilvánvalóvá vált, hogy ez a leginkább korlátozható alapjog, így az alapjogok képzeletbeli hierarchiájának végén helyezkedik el”⁷.

A tulajdonjog tárgya általában helyettesíthető, ezért az Alkotmány alapvetően a tulajdon állagát védi, „a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása”⁸.

Az Alkotmány 13.§ (2) bekezdése szerint tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésénél, a többi alapjoghoz hasonlóan, a szükségesség-arányosság tesztből kell kiindulni, azaz az alapjog korlátozása akkor alkotmányos, ha azt törvény kimondja, vagy ha más alapjog érvényesüléséhez arányosan szükséges. A tulajdonhoz való alapjog jellegzetessége folytán azonban emellett a közérdek fennállását is vizsgálni kell. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a kisajátítás elrendeléséhez nem elegendő, hogy a tulajdon elvonását törvényben szabályozott közérdekű cél magvalósítása indokolja, az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást”⁹.

A kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ktvr.) – a folyamatos módosítások ellenére – a demokratikus jogállami követelményeket nem teljesítette. Számos alkotmánybírósági határozat után végül az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Alkotmányban szabályozott tulajdonhoz való jogot sértő alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés a Ktvr. szabályait nem hozta összhangba a kisajátítással szemben az Alkotmány 13.§ (2) bekezdésében megállapított követelményekkel. Ezért felhívta az Országgyűlést arra, hogy jogalkotási kötelezettségének 2007. június 30-ig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság iránymutató döntésében még azt is hangsúlyozta, hogy nem elégséges csupán általánosságban hivatkozni a közérdekre, azt jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a tulajdonjog közérdekből való korlátozásának szükségességét a

7 Dr. Andorkó Imre: *A kisajátítás alkotmányjogi és polgári jogi aspektusai* (Doktori értekezés 2013, 49.)

8 64/1993. AB határozat

9 479/B/1993. AB határozat

bíróság is ellenőrizhesse¹⁰.

III. A kisajátítás jogalapjának hatályos szabályozása

Az Országgyűlés – a demokratikus jogállami követelményekre és az Alkotmánybíróság több mint ötven határozatára figyelemmel – megalkotta a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvényt (a továbbiakban: Kstv.), amely 2008. január 1-jén lépett hatályba. A Kstv. 2.§-a alapján ingatlant kisajátítani az alábbi közérdekű célokra lehetséges:

1. honvédelem
2. nemzetközi szerződés alapján megvalósuló területcsere
3. terület- és településrendezés
4. kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsolódó oktatási, egészségügyi, szociális létesítmény elhelyezése
5. közlekedési infrastrukturális fejlesztés
6. energiatermelés
7. energiaellátás
8. bányászat
9. elektronikus hírközlési szolgáltatás
10. örökségvédelem
11. természetvédelem
12. vízgazdálkodás, víziközmű-szolgáltatás
13. fenntartható erdőgazdálkodás, valamint véderdő telepítése, védőfásítás és közérdekű erdőtelepítés

¹⁰ 50/2007. (VII.10.) AB határozat

14. építésügyi korlátozások felszámolása
15. az ingatlant terhelő, az ingatlan rendeltetésszerű használatát jelentősen korlátozó, vagy megszüntető közérdekű használati jogok, szolgalmak miatti hátrányok megszüntetése
16. környezetvédelem
17. sportinfrastruktúra fejlesztése
18. az Országgyűlés munkáját segítő hivatali szervezet elhelyezése.

Magyarország Alaptörvénye a „Szabadság és felelősség” című fejezet XIII. cikkében kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz, továbbá hogy kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A kisajátításra vonatkozó rendelkezés lényegében nem változott, így az Alaptörvény hatálybalépésére tekintettel nem kellett a Kstv-t módosítani.

IV. A kisajátítás jogalapjának vitatása

A Joggyakorlat-elemző Csoport összesen 262 ügyet vizsgált. Az esetek túlnyomó részében a kisajátítás jogalapját nem tették vitássá, azaz elismerték az ingatlan tulajdoni viszonyaiba való állami beavatkozás szükségességét, indokoltságát. A jogalapot csupán 32 esetben vitatták. Ezek az ügyek a közérdekű cél szempontjából a következők szerint oszlik meg:

közlekedési infrastruktúra fejlesztése: 12 db

terület- és településrendezés: 7 db

építésügyi korlátozások felszámolása és az ingatlant terhelő, az ingatlan rendeltetésszerű használatát jelentősen korlátozó vagy megszüntető, közérdekű használati jogok, szolgalmak miatti hátrányos megszüntetése: 5 db

bányászat: 3 db

vízgazdálkodás: 1 db

műemlékvédelem: 1 db

önkormányzati feladathoz kapcsolódó létesítmény elhelyezése: 1 db

útlejegyzés: 2 db¹¹.

V. A jogalap vitatására felhozott érvek

A közlekedési infrastruktúra fejlesztése körében

A közlekedési infrastruktúra fejlesztése körében megfigyelhető, hogy többen ugyan a kisajátítás jogalapját vitatták, ám a felhozott érvek ténylegesen nem erre vonatkoztak. A vizsgált minta egyikében sem állították, hogy az autópálya-bővítés, az országos közúthálózat fejlesztése ne lenne kisajátítást megalapozó közérdek. A jogvita lényege az esetek jelentős részében az volt, hogy a kisajátítással nem érintett, visszamaradó ingatlanrész alkalmas-e továbbra is az ingatlan eredeti céljára, a művelésére, illetve a használatra.

A jogalap valós vitatása hiányában jellemzően a kisajátítás közérdekű céljának érdemi vizsgálatára nem is került sor. A Székesfehérvári Törvényszék előtt folyamatban volt ügyben¹² ügyési felhívás alapján arra hivatkozással vonta vissza a közigazgatási hatóság a kisajátítást elrendelő határozatait, hogy a kisajátítással érintett ingatlanok legalábbis részben az országos törzshálózati vasúti pályához tartoznak, és mint ilyenek, kizárólag állami tulajdonban lehetnek. A bíróság a közigazgatási eljárásba bevont szakértő véleménye alapján megállapította, hogy a hatóság olyan ingatlanok kisajátítását rendelte el, amelyeknek legalábbis egy része, így a vasúti töltés, a sínek és egyéb műszaki létesítmények a Magyar Állam tulajdonát képezik. A közérdekű célra történő igénybevétel feltétele ezen ingatlanrészekre nézve így nem áll fenn, ezért a hiányos tényálláson alapuló közigazgatási határozat visszavonása indokolt volt. A 31913/2010¹³ számú perben hasonló ok szolgált a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésére. A bíróság megállapította, hogy a kisajátítással érintett ingatlanrész a Budapestet és Ócsát összekötő közúthálózat részét képező 5. számú főútvonal egy szakasza, viszont a

¹¹ a kisajátítás sajátos formája az Étv. 27.§-a alapján

¹² 20857/2012

¹³ Fővárosi Bíróság

közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 32.§ (1) bekezdése alapján az országos közutak állami tulajdonban vannak. Az új eljárásra nézve előírta a perbeli ingatlan tulajdonviszonyainak tisztázását, hiszen csak ez alapján lehet megállapítani, hogy van-e helye egyáltalán kisajátításnak.

A kisajátítás jogalapját érdemben vizsgáló perben¹⁴ a felperes vitatta, hogy a kisajátítani kívánt 14 m² térmértékű ingatlanrész közlekedési, közlekedésbiztonsági célokát szolgáló vízelvezető árok lenne. A bíróság azzal utasította el a keresetet, hogy a perbeli ingatlanrész a megnövekedett forgalmat tehermentesítő elkerülő út egyik új csomópontjában található, az úthoz tartozó vízelvezető árok területén fekszik. A 10. számú és a 117. számú országos közutak perrel érintett szakaszának végleges forgalomba helyezési engedélye megadását a Nemzeti Közlekedési Hatóság a vitatott 14 m² jogi helyzetének rendezéséhez kötötte.

A terület- és településrendezés körében

A vizsgált mintában a keresetek csaknem fele helyt fogott, és a bíróság a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte új eljárásra kötelezés mellett. Az alaposabb elemzés azonban azt mutatja, hogy pusztán ebből a tényből nem lehet messzemenő következtetést levonni a jogalap-választás jogszerűségét illetően. Több esetben ugyanis a jogalap érdemi vizsgálata meg sem kezdődött, mert a Kstv. 3.§ (1) bekezdés b) pontjában, illetve (2) bekezdés a) pontjában írt feltétel nem valósult meg, nem nyert bizonyítást, hogy az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel útján nem lehetséges¹⁵.

A jogalapot érdemben vizsgáló esetekben a keresetek elutasításra kerültek. A bíróság nem fogadta el a felperes azon hivatkozását, miszerint a közút kiszélesítése azért nem indokolt, mert a zsáktelepülésen gyér a forgalom, és baleset sem történt. Ezzel szemben a helyi önkormányzat kötelező feladata a helyi közutak fenntartása, a helyi rendőrkapitányság közlekedésbiztonsági szempontból indokoltnak tartotta az út kialakítását, azt a helyi építési szabályzat is tartalmazza, így a közérdekű cél fennáll¹⁶. A felperes a per során módosította keresetét, és a kisajátítás jogalapját nem vitatva

¹⁴ Fejér Megyei Bíróság 22566/2010. számú per

¹⁵ Nógrád Megyei Bíróság 20686/2010, Pest Megyei Bíróság 26627/2011.

¹⁶ Somogy Megyei Bíróság 20311/2010

közérdekű célként elismerte az ingatlanának – európai uniós forrásból megvalósuló – ún. Busó udvar létrehozása érdekében történő kisajátítását¹⁷. Más ügyben számos bizonyíték mérlegelése alapján jutott a bíróság arra a következtetésre, hogy a közérdekű célt csak a kisajátítással érintett ingatlanok bevonásával lehet megvalósítani. A 2000. év elején elkezdődött, a lakossággal falugyűlés, közmeghallgatás és más fórumokon megismertetett új településfejlesztési koncepció szerint kettő ütemben, új építési telkek, illetve lakópark kerül kialakításra a településen. Az I. ütemet követően, előzetes engedélyeztetési és más előkészítő eljárások után kezdődtek meg a II. ütem megvalósítását szolgáló kisajátítások. A perrel érintett ingatlanok a tervezett lakópark részét képező területen helyezkednek el, azok nélkül a beruházás nem lenne megvalósítható. A bíróság megítélése szerint nem lehet a kisajátítás megakadályozásának jogszerű alapja a felpereseknek az ingatlanok belterületbe vonásával és közművesítésével járó magasabb forgalmi értékre vonatkozó várakozása¹⁸. A kisajátítást elrendelő határozat hatályon kívül helyezését eredményező perben az ingatlantulajdonosok a helyi sportegyesület részére hosszú évekre, szívességi használatot engedélyeztek. Később a tulajdonosok bérleti díjat kívántak szedni, illetve eladásra kínálták fel az ingatlant, az egyesület azonban mindkettőt elutasította. A közigazgatási hatóság a települési önkormányzat kérelmére és javára elrendelte az ingatlan kisajátítását településrendezés céljából. A bíróság azonban megállapította, hogy a sportpálya funkció megvalósítása kisajátítás nélkül, bérleti díj fizetése mellett továbbra is megvalósítható. Önmagában az, hogy az önkormányzat a város lakosságának sportolási célját kívánja biztosítani, nem jelenti azt, hogy tulajdonelvonással kárt okozhat, figyelemmel arra is, hogy a város rendelkezésére áll már egy hatalmas sportkomplexum. Hangsúlyozta, hogy kisajátítással ingatlan tulajdonjoga csak kivételesen vonható el, a jogintézmény nem használható fel a kisajátítást kérő önkényes céljaira, illetve arra, hogy az ingatlan korábbi szívességi használatának megszűnésével továbbra is biztosított legyen az egyesület számára az ingyenes használat.

17 Baranya Megyei Bíróság 20856/2010

18 Egri Törvényszék 30133/2012

Az építésügyi korlátozások felszámolása, illetve a közérdekű használati jogok, szolgalmak miatti hátrányok megszüntetése körében

E közérdekű célokra hivatkozással az ingatlan tulajdonosa kérheti a kisajátítást, feltéve, hogy az ingatlanát a közérdekű korlátozás hatályba lépése előtt szerezte. Az építésügyi korlátozások felszámolása közérdekű cél esetén azt kell vizsgálni, hogy a tulajdonosnak milyen mértékű korlátozást kell még eltűrnie, illetve melyek azok az építésügyi, övezeti előírások, amelyek már jelentősen akadályozzák a tulajdonosi, építési jogokat, ezért az ingatlan kisajátítása indokolt. A Kstv. 2.§ n) és o) pontjaira alapított kisajátítási ügyek jelentős részében a bíróság a felperes keresetét elutasította. A perek során ugyanis rendre megállapítást nyert, hogy építési jogokat korlátozó teher az ingatlanon ténylegesen nincs, a helyi építési szabályzat az ingatlan tekintetében közérdekű célt nem határoz meg, illetve az az ingatlan rendeltetésszerű használatának nem akadálya. A kisajátításra nem ad kellő alapot az a tény, hogy a felperesi ingatlan lezárása következtében egyes közintézmények csak kerülő úton lesznek megközelíthetők¹⁹. Más esetben a kisajátítás jogalapját azért találta törvényesnek a bíróság, mert a helyi építési szabályzat megváltoztatása folytán a felperes ingatlana közpark övezeti besorolásba került, így a tulajdonos építési jogai megszűntek²⁰. Nem került sor viszont a kisajátítás jogalapjának érdemi vizsgálatára akkor, amikor a bíróság megállapította, hogy a kisajátítani kért ingatlan egy része a Balaton medrében fekszik, azért azt a Magyar Állam jogszabály erejénél fogva megszerezte²¹.

A közigazgatási határozatot érdemben vizsgáló, és a kisajátítás jogalapja tekintetében jogsértést megállapító ítéletében a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a közigazgatási hatóság nem vizsgálta a kisajátítás törvényben meghatározott egyéb feltételeit²². A korábban személttelepként működő, tartós környezetkárosítás tényével terhelt, építési tilalom alatt álló ingatlanok esetében vizsgálni kell, hogy a tulajdonosok meg tudják-e valósítani a helyi építési szabályzatban előírt kötelező erdőtelepítést.

A bányászati célú kisajátítás körében

¹⁹ Fejér Megyei Bíróság 21836/2010

²⁰ Budapest Környéki Törvényszék 26424/2011

²¹ Somogy Megyei Bíróság 20465/2011

²² Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 20155/2010

A bányászat céljára történő kisajátítási ügyekben a bíróság a jogalapot általában törvényesnek ítélte. A perbeli ingatlanra is kiterjedő, jóváhagyott kitermelési műszaki üzemi terv és a kutatófúrások elvégzésére kiadott engedélyek, a helyi építési szabályzat és térképmásolatok alapján a bíróság megállapította, hogy a bányászati tevékenység kizárólag a kisajátított ingatlanon valósítható meg²³. Más ügyben a bíróság a kisajátítási kérelmet elutasító közigazgatási határozatot – új eljárásra kötelezés mellett – hatályon kívül helyezte, mert megállapította, hogy a hatóság nem vizsgálta a kisajátítás egyéb feltételeit, így azt, hogy az ingatlan szántó művelési ágban való hasznosítása a továbbiakban nem lehetséges, és, hogy a földhivatal engedélyezte az ingatlan végleges, más célú hasznosítását²⁴.

Egyéb célú kisajátítások körében:

A vizsgált mintában a további kisajátítási célokat a bíróság általában közérdekűnek minősítette, ami alapján a kereseteket elutasította. Megállapította, hogy a városligeti- és más kerületi játszóterek nem teszik indokolatlanná a felperesi ingatlan játszótér céljából való kisajátítását²⁵. A műemlékvédelmi célú kisajátítást azért tartotta jogszerűnek, mert a tulajdonostól nem várható el az, hogy az indokolt közcélnek megfelelően, akár jelentős anyagi ráfordítással tartsa fenn a műemléki védettséget élvező kertet²⁶.

Az útlejegyzés körében:

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 27.§-a értelmében, ha a helyi építési szabályzat szerint – a településrészen fekvő ingatlanok megfelelő megközelítése, illetve használatának elősegítése érdekében – kiszolgáló és lakóút létesítése, bővítése vagy szabályozása szükséges, a teleknek kiszolgáló út céljára szükséges részét a kormányhivatal a telek fekvése szerinti települési önkormányzat javára igénybe veheti és lejegyezheti.

23 Budapest Környéki Törvényszék 26574/2011

24 Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 20061/2011

25 Fővárosi Bíróság 35351/2006

26 Fővárosi Bíróság 33206/2008

A telek igénybevétele és lejegyzése a kisajátítás speciális esete, hiszen lényegében ugyanolyan tulajdonelvonásról van szó, mint a kisajátításnál. A különbség annyi, hogy a közérdekűséget maga az Étv. rögzíti, ezért az útlejegyzés célszerűsége, a közérdekű cél fennállása, a kivételesség érdemben nem vizsgálható.

A jogalapot is vitató keresetek közül kettő vonatkozott útlejegyzésre, a bíróság mindkét esetben elutasította a keresetet. A településrendezési tervre hivatkozással helytállónak bizonyultak a lejegyzések út kialakítása céljából. Az ítéletek kimondták azt is, hogy amennyiben fennállnak a lejegyzés Étv. 27.§-ában foglalt feltételei, úgy a telek meghatározott részét le kell jegyezni, és nincs helye kisajátításnak²⁷.

A kisajátítás jogalapjának vitatása azon az alapon, hogy a közérdekű cél más ingatlanon is megvalósítható

A kisajátítás jogalapját általában a közérdekű cél fennállásával összefüggésben vitatták a felperesek. Néhány esetben fordult elő csupán, hogy magát a kisajátítási célt, a közérdeket, a megvalósítás szükségességét lényegében elismerték, viszont álláspontjuk szerint mindezt más ingatlan igénybevételével kellene, illetve lehetne megvalósítani. Ilyen ingatlan konkrét megjelölésének hiányában a bíróság az alternatív megoldásokat nem vizsgálta. A vízgazdálkodás közérdekű célú kisajátítási ügyben²⁸ viszont a felperes pontosan megjelölte azt a kisajátítást kérő önkormányzat tulajdonában álló ingatlant, amely véleménye szerint jobban szolgálná a kisajátítással elérni kívánt cél megvalósulását. A bíróság azonban megállapította, hogy a felperes által felhozott célszerűségi és gazdaságossági okok fennállása ellenére a településen élő személyek személyi- és vagyoni biztonságára, a várható költségekre, a felmerülő egyéb hátrányokra (pl. az iszaphordalék miatti lerakódás) és a karbantartási szempontokra figyelemmel mégis a felperesi ingatlan kisajátításával érhető el kisebb érdeksérelem.

VI. Perbeli bizonyítás a kisajátítás jogalapjának vitatása körében

Általánosságban elmondható, hogy a kisajátítás jogalapjának vitatása körében a perben

²⁷ Szekszárdi Törvényszék 20264/2012, Pest Megyei Bíróság 27064/2009

²⁸ Szekszárdi Törvényszék 20743/2010

a bíróság maga nem folytat le széleskörű bizonyítást, ugyanakkor mindenre kiterjedően értékeli a közigazgatási eljárásban keletkezett bizonyítékokat. A jogalap jogszerűsége tekintetében hozott döntés ezért elsősorban az okirati bizonyítékok értékelésén alapul. Ritkán ugyan, de azért előfordul, hogy a jogalap fennállásával kapcsolatban a felek bizonyítási indítvánnyal élnek, ezeknek jellemzően helyt ad a bíróság.

Szakértőt rendszerint a kártalanítás összeg megállapítása érdekében szükséges kirendelni, de előfordult a közérdekű cél alátámasztása okán is. A bíróság szakértőt vont be annak megállapítása érdekében, hogy a kisajátítással elérni kívánt cél, a csapadékvíz elvezetése a felperes által megjelölt önkormányzati ingatlanon megvalósítható-e²⁹. Ugyanebben az ügyben a bíróság a vízelvezetésre vonatkozó tanulmánytervet készítő társaság képviselőjét tanúként hallgatta meg. Más esetben a bíróság ingatlanforgalmi és építész szakértőt vont be a perbe az egyes építési övezetekbe sorolt legkisebb telekméret, a beépíthetőség, illetve a közpark építési övezet tartalmának tisztázása céljából³⁰. Külön érdekesség, hogy a bíróság szükségesnek tartotta a Nemzeti Közlekedési Hatóság megkeresését annak megállapítása érdekében, hogy a kisajátítással érintett ingatlan legalább részben része-e az országos közúthálózatnak, ítéletet azonban mégis a válasz bevárása nélkül hozott³¹.

VII. A közbenső ítélet

A Ktv. 2013. július 1-jéig hatályos 32.§ (1) bekezdés d) pontja előírta, hogy a bíróságnak a jogalap tekintetében három hónapon belül közbenső ítélettel döntést kell hoznia, kivéve, ha az ügyben igazságügyi szakértő kirendelése szükséges és a szakértői vélemény előterjesztésére ezen időszak alatt az ügy bonyolultsága miatt nem kerülhet sor, vagy ha a keresetet elutasítja. A jelenleg hatályos normaszöveg már nem teszi kötelezővé a közbenső ítélet meghozatalát, azonban a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi II. törvény (a továbbiakban: Pp.) 213.§ (3) bekezdése alapján továbbra is lehetőség van arra, hogy amennyiben a keresettel érvényesített jog fennállása és a felperest ennek alapján megillető követelés összege tekintetében a vita elkülöníthető, a bíróság a jog fennállását ítélettel előzetesen is megállapítsa. Tipikusan ilyen helyzet

²⁹ Szekszárdi Törvényszék 20743/2010

³⁰ Budapest Környéki Törvényszék 26424/2011

³¹ Fővárosi Bíróság 31913

alakul ki akkor, amikor a felperes a kisajátítás (lejegyzés) jogalapját és a kártalanítás összegét is vitatja. Ennek ellenére, a bíróságok e lehetőséggel rendszerint nem élnek. A vizsgált mintában mindössze kettő esetben született közbenső ítélet³².

VIII. Az kisajátítási határozat jogalapját is érintő bírósági felülvizsgálat tárgyában hozott ítélet tartalma és formája

A Joggyakorlat-elemző Csoport által vizsgált, a kisajátítás jogalapját is vitató keresetek ítélettel történő elbírálása az alábbiak szerint alakult:

- kereset elutasítása: 22 db
- közigazgatási határozat megváltoztatása: 2 db
- közigazgatás határozat hatályon kívül helyezése és az alperesei hatóság új eljárásra kötelezése: 10 db.

Ezek az adatok azonban önmagukban, behatóbb elemzés nélkül nem alkalmasak releváns következtetés levonására. A megváltoztató ítéletek ugyanis a jogalap tekintetében nem találták alaposnak a kereseteket, a megváltoztatás mindkét esetben kizárólag a kártalanítási összegre vonatkozott. A hatályon kívül helyezések is általában a kártalanítás mértékével hozhatók összefüggésbe, a kisajátítás jogalapjára hivatkozással csupán négy ítélet született. Ténylegesen azonban ezek egyike sem mondta ki, hogy a kisajátítás közérdekű célja nem áll fenn, a bíróság mindegyik esetben tényállási hiányosságokra hivatkozással állapította meg, hogy a kisajátítási határozat jogszabálysértő a jogalap tekintetében. Az új eljárásra nézve ezért a kisajátítással érintett ingatlanok tulajdoni viszonyainak tisztázását³³, illetve a kisajátítás egyéb feltételeinek vizsgálatát³⁴ írta elő.

Az ítéletek általában megfelelnek a perrendi követelményeknek; a rendelkező részek kiterjednek a perben érvényesített valamennyi kereseti kérelemre³⁵, a döntések azon nem terjeszkednek túl³⁶, a jogorvoslati tájékoztatások helytállóak. Az indokolások

³² Szekszárdi Törvényszék 20743/2010, Pest Megyei Bíróság 26225/2007

³³ Fővárosi Bíróság 31913/2010, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 20061/2011

³⁴ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 20155/2010, Baranya Megyei Bíróság 20707/2010

³⁵ Pp. 213.§ (1) bekezdés

³⁶ Pp. 215.§

tartalmazzák a Pp. 220.§ - 221.§ szerinti követelményeket, részletesen bemutatják a közigazgatási eljárásban keletkezett bizonyítékok értékelését, súlyozását, a perbeli bizonyítás szükségességét, eredményét, az indokolások többnyire meggyőző erővel bírnak. Jogszabályi hivatkozásként általában a Ktvr., a Kstv., illetve az Étv. vonatkozó rendelkezéseit jelölik meg, néhány esetben fordult elő, hogy a bíró a jogvitát az Alkotmányból/Alaptörvényből kiindulva vezette le³⁷.

IX. A felülvizsgálat

Az elemzett 32 ügyben hozott jogerős ítéletnek csaknem a felében, 15 esetben nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet. Ennek eredménye a következő:

- a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító végzés: 3 db
- az ítéletet hatályon kívül helyező és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasító végzés: 1 db
- az ítéletet hatályon kívül helyező és a közigazgatási határozatot részben megváltoztató ítélet: 1 db
- hatályában fenntartó ítélet: 10 db.

A fentiekből látható, hogy a Kúria, illetve a Legfelsőbb Bíróság (a továbbiakban mindkettő: Kúria) három esetben – eljárási okok miatt – a felülvizsgálati kérelemmel támadott ítéleteket érdemben nem vizsgálta. Az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyező határozatok a témánk szempontjából nem relevánsak, mert a felülvizsgálati kérelmek a jogalap tekintetében nem támadták az ítéletet, erre nézve a kúriai döntések nem is terjedtek ki. A hatályában fenntartó ítéletek közül négy szintén nem érintette a jogalapot, mert a felülvizsgálati kérelmek a kártalanítás összegével, illetve más eljárási kérdésekkel függtek össze. A többi hat hatályában fenntartó ítélet mindegyike azt állapította meg, hogy az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg a tényállást, és megfelelően értékelte a bizonyítékokat. Az alperes álláspontjával szemben a Kúria hangsúlyozta, hogy a közigazgatási hatóságnak a Kstv. 2.§-ában foglaltak mellett a kisajátítás egyéb feltételeit is vizsgálnia kell a Kstv. 28.§ (1) bekezdése alapján³⁸. Más ügyekben megerősítette az elsőfokú bíróság azon érvelését, miszerint, ha az útlejegyzés

³⁷ Fővárosi Bíróság 33206/2008, 34139/2008

³⁸ Kfv. III. 37615/2010

Étv. 27.§-a szerinti feltételei fennállnak, akkor nem a Kstv., hanem az Étv. szabályait kell alkalmazni³⁹. A Kúria a felülvizsgálati kérelmeket általában a Ktvr., a Kstv., illetve az Étv. szabályai alapján bírálta el, a kisajátítás, illetve az útlejegyzés jogalapját vitató felperesi érvekkel szemben kettő esetben alapozta a döntését az Alkotmányból, illetve alkotmánybírósági határozatokból kiinduló indokokra⁴⁰.

X. Összegezés

A Joggyakorlat-elemző Csoport rendelkezésére álló ügyek alapos áttanulmányozása után elmondható, hogy a kisajátítás jogalapját vitató kereseti kérelmek elbírálása általában különösebb jogértelmezési nehézséget nem okoz a bírák számára. Ez vélhetően annak is köszönhető, hogy az ügyeket tapasztalt bírók tárgyalják, a jogalkalmazás e tekintetben megfelel az elmúlt években kialakult gyakorlatnak, nagyjából egységesnek mondható. Az alaptalan, kellő indok nélküli tulajdonelvonással szemben ezért kellő garanciát nyújt a bírósági felülvizsgálat lehetősége. A jogalap vitatása esetén – célszerűségi, pergazdaságossági, költséghatékonysági okokból – indokolt lehetne a jövőben a közbenső ítélet hozatalának eszközével gyakrabban élni.

Az ítéletek tartalmi értékeléséből levonható az a következtetés is, hogy a kisajátítási tárgyú közigazgatási határozatok – legalábbis a jogalap tekintetében – jellemzően megalapozottak, a döntés széleskörű bizonyítás eredménye. A keresetek elenyésző része támadja a kisajátítás jogalapját, vagyis az ingatlantulajdonosok – talán a korábbi időszak beidegződéseinek is köszönhetően – általában tudomásul veszik az állami beavatkozás tényét, és a közérdekre hivatkozással történő tulajdonelvonást, a kisajátítás jogalapját kevésbé, illetve alacsony intenzitással vitatják.

39 Kfv.II.37782/2012, 37154/2012

40 Kf.I.37154/2012, Kfv.IV.37900/2009

IV. A kisajátítási hatósági eljárás egyes kérdései a bírósági felülvizsgálat szempontjából

IV/A. Dél-dunántúli régió ügyeinek vizsgálata

A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.) 2010-ben hatályos szövege a kisajátítási eljárás szabályait a 22. §-tól 42. §-ig bezárólag tartalmazta. A joggyakorlat-elemző csoport által vizsgált ügyekben a 2013. évi CXV. törvény 10. §-a által hatályba léptetett 40/A §-tól kezdődő és 40/E §-al záródó ún. előzetes eljárás - amely alapján a kisajátítást kérő kérheti a kisajátítási hatóságtól a kisajátítás jogalapjának és a kisajátítási kártalanítás összegének előzetes megállapítását - még nem volt hatályban, hiszen 2013. VII. 30. napján került be a Kstv.-be ezen rendelkezés. Így az előzetes eljárással, mint új jogintézménnyel kapcsolatos tapasztalatokat vizsgálni erre figyelemmel nem lehetett.

A Kstv.-nek a kisajátítási eljárásra vonatkozó rendelkezései közül a legfontosabbak az alábbiak:

1. A kisajátítási eljárás kérelemre indul. A kérelem előterjesztőjének személye, illetve a helyette a kérelem előterjesztésére jogosult szerv előre meghatározott, azaz ez az ügyféli pozíció és a képviselte rögzített (Kstv. 24.§ (1) (2) bekezdései).
2. Az eljárást megindító kérelem tartalmára vonatkozóan szigorú előírásokat tartalmaz a törvény (Kstv. 24. § (4) (5) (6) bekezdései).
3. Lehetőség van - amennyiben a tulajdonos vagy más kártalanításra jogosult személy nem állapítható meg - ügygondnok kirendelésére.
4. Az ügyfeleket az eljárás megindításáról postai úton kell értesíteni.
5. A tartalmi követelményeknek megfelelően előterjesztett valamennyi melléklettel

rendelkező beadvány esetében a közigazgatási hatóság tárgyalást kell, hogy kitűzzön.

6. A közigazgatási hatóságnak tájékoztatási kötelezettsége van a közérdekű cél vonatkozásában az ügyfelek irányában, továbbá köteles tájékoztatni az ügyfeleket arról, hogy a kisajátítási tervet hol és mikor tekinthetik meg.

7. Az ügyfeleknek észrevételezési joguk van a kisajátítási terv vonatkozásában.

8. A Kstv. kötelező jelleggel írja elő az igazságügyi szakértő kirendelését szakvélemény elkészítése céljából.

9. A szakértőt a tárgyalásra meg kell idézni. A szakvéleményre vonatkozó tartalmi követelmények is részletesen meg vannak határozva (Kstv. 25. § (4) bekezdés).

10. Mellőzhető a tárgyalás, ha a kisajátítást kérő igazolja azt, hogy a kisajátítási kártalanítás tárgyában egyezséget kötött, és az egyezséget az általános hatáskörű területi államigazgatási szerv jogszerűnek tartja.

11. Nagy számú ügyfél esetén lehetőség van hatósági közvetítő igénybe vételére (Kstv. 26. § (2) bekezdés).

12. Az ügyfelek észrevételezési jogának szabályozása mind a szakvélemény, mind a kisajátítási terv vonatkozásában szigorú, arra részletes szabályok vonatkoznak (Kstv. 27. § (1) bekezdése). Az ügyfeleknek lehetőségük van a szakvélemény kiegészítését kérni.

13. A határozat tartalmára – annak rendelkező részére - vonatkozóan szintén kötelező előírásokat tartalmaz a Kstv., így nem csak a kártalanítás összegét kell a határozatban megállapítani, hanem azt is, hogy a kisajátított ingatlanért, vagy az ingatlanra vonatkozó más személyt megillető jogok megszűnéséért és a jogok megszűnése miatt keletkezett kárért, továbbá a kisajátítással kapcsolatos értékvesztésért és költségért külön-külön milyen kártalanítást állapít meg a hatóság. Rendelkezni kell a kártalanítás

megfizetésének határidejéről is (Kstv. 29. § (1) bekezdés).

14. Más közigazgatási eljárásokkal szemben kifejezetten rendelkezik a Kstv. az egyezség lehetőségéről, és a hatóság az egyezséget határozattal jóvá is hagyhatja, az egyezséget határozatába foglalhatja, de csak akkor, ha az a szakértői véleménnyel is összhangban van. Az egyezséget a szerződési nyilatkozatok megtámadására vonatkozó szabályok szerint meg lehet támadni (Kstv. 29. § (3) (4) bekezdés).

15. A kisajátított ingatlanért járó kártalanítás és a csereingatlan értékkülönbözőség esetén a tulajdonost kötelezni kell a határozatban különbözet megtérítésére, illetőleg rendelkezni kell arról, hogy a kisajátítást kérő különbözetképpen milyen összegű pénzbeli kártalanítást köteles fizetni.

16. Kötelező telekalakítási eljárást lefolytatni, ha a kisajátítás csak az ingatlannak egy részét érinti.

17. Kisajátítási határozat ellen nincs helye közigazgatási úton fellebbezésnek –a 2010. januárban hatályos rendelkezések értelmében (Kstv. 31. §).

Az alábbiakban összegzem 20 darab a Pécsi Törvényszék (korábban Baranya Megyei Bíróság) a Székesfehérvári Törvényszék (korábban Fejér Megyei Bíróság) valamint a Szekszárdi Törvényszék (korábban Tolna Megyei Bíróság) által elbírált ügyben a Kstv. kisajátítási eljárásra vonatkozó rendelkezéseinek a betartásával kapcsolatos tapasztalatokat.

A Dél-dunántúlon tapasztalható kisajátítási hatósági eljárással összefüggésben a vizsgálódást nehezítette, hogy valamennyi perben jogerősen ítélettel lezárásra került a jogvita, és a bíróságok szinte az összes esetben a közigazgatási alapiratokat a per lezárását követően visszaküldték a kisajátítást lefolytató hatósághoz, így az eljárási szabályok betartását, az azzal kapcsolatos tapasztalatokat kizárólag a bíróság által

felülvizsgált jogerős közigazgatási határozatokból, az ott írtak szerint, értelemszerűen azok érdemi ellenőrzése nélkül lehetett összegezni. Az általam vizsgált ügyekben az elsőfokú hatóság szinte kivétel nélkül rögzítette ugyanis a határozatában a legfontosabb eljárási mozzanatokot, azaz azt, hogy került-e sor tárgyalás tartására, azt mikorra tűzte ki a hatóság, betartotta-e az ügyintézési határidőre vonatkozó – egyébként igen szigorú - szabályokat, eleget tett-e az ügyfelek vonatkozásában a tájékoztatási kötelezettségének, rendelt-e ki igazságügyi szakértőt stb.

A vizsgált ügyekben valamennyi esetben sor került tárgyalás tartására, és két esetet leszámítva az eljárást megindító kérelem hiánytalan volt, így azonnal tárgyalást lehetett tűzni. Ez utóbbinak a nyilvánvaló oka az, hogy a kisajátítást kérő minden esetben az állam vagy önkormányzat, mint kisajátítást kérő nevében a tulajdonosi jogokat gyakorló szerv által meghatalmazott, vagy az eljárásra jogszabály által kijelölt szerv volt, amely a kérelmek előterjesztésében professzionális tudással rendelkezik.

A vizsgált ügyekben egyetlen egy eset sem volt, ahol rögzítésre került volna, hogy bármelyik fél a kisajátítási terv vonatkozásában élt észrevételezési jogával.

A kisajátítási terv a hatósági eljárás során igen fontos dokumentum. A kisajátítási terv elkészítéséről, felülvizsgálatáról, záradékolásáról, valamint a kisajátítással kapcsolatos értékkülönbözet megfizetésének egyes kérdéseiről szóló 178/2008 (VII. 3.) Kormányrendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) részletesen tartalmazza a kisajátítási terv elemeit (3. §) az adatgyűjtés és adatszolgáltatás szabályait (4. §) a terv készítését és záradékolását (5-10/A §-ai) valamint fontos szabályokat tartalmaz a csereingatlannal történő kártalanítás esetén az értékkülönbözet megfizetése tekintetében adható fizetési kedvezményekről (11-13. §-ok).

A hatósági eljárás során ítélkezési tapasztalat a szakértő személyének a kijelölése körüli probléma. A szakértő kirendelése során ugyanis a Kstv. nem ír elő az ügyfelekkel történő egyeztetést, pusztán csak a szakértő kirendelésének kötelezettségét, és a szakértő tárgyalásra történő idézését (Kstv. 25. § (3) bekezdés b) pont). A szakértő személyével kapcsolatos egyeztetés hiánya valamennyi ügyben szembetűnő; különösen indokolt

volna az ügyfelek nyilatkoztatása a szakértő személyére figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL törvény (a továbbiakban: Ket.) 58. § (5) bekezdésére, amely kifejezetten előírja, hogy a szakértő személyére az ügyfél is tehet javaslatot.

Több esetben tapasztalható, hogy az ügyfelek a kirendelt szakértő személyével már a kirendeléskor sem értenek egyet, javaslattételre való felhívásra még utalást sem találtam, így szemben a Pp. ide vonatkozó szabályaival (177. § (3) bekezdése) megállapítható, hogy a közigazgatási hatóság automatikusan, az eljárásban érintett ügyfelek megkérdezése nélkül, a névjegyzékből rendel ki igazságügyi szakértőt. Nem csak az általam külön vizsgált húsz ügyben, hanem az összes a Dél-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium által vizsgált négy megye ügyeiben is szembetűnő volt, hogy a közigazgatási hatóság egy-egy megyében azonos időszakban egy szakértőt foglalkoztatott, amiből nyilvánvalóan az tűnik ki, hogy az ügyfelekkel való egyeztetés elmarad, amelyet fentiek szerint kötelezően sem a Kstv., sem a Ket. nem ír elő, de nagyon célszerű volna a további jogviták elkerülése végett. Álláspontom szerint ez a legneuralgikusabb kérdés, amelynek rendezése azért is fontos volna, mert a bíróságra kerülő perekben általánosságban elmondható, hogy maga a szakvélemény az, ami vitatott.

A szakértő tárgyalásra történő megidézése a jogerős határozatokból kitűnően megszokott történni, ugyanakkor az alapiratok hiánya miatt azzal kapcsolatos vizsgálódást nem lehetett lefolytatni, hogy ezen tárgyalások mennyiben érdemiek, mik azok a kérdések, amelyeket a szakértőnek fel szoktak tenni, a szakértő ad-e adekvát válaszokat, vagy teljesen formális a meghallgatása, illetve van-e a szakértő meghallgatásának következménye, amely adott esetben a szakvélemény kiegészítésére való felhívásban öltene/ölthetne testet. Több esetben előfordult ugyanakkor, hogy az ügyfél (általában a kisajátítást kérő), a szakvélemény kiegészítését indítványozta, legalábbis a jogerős határozatokban fellelhető erre való utalás.

Értelemszerűen olyan ügy nem volt, ahol egyezsége sor került volna, hiszen ez esetben

legfeljebb az egyezség megtámadását lehetett volna polgári bíróság útján kérni.

A kisajátított ingatlanért járó kártalanítás és csereingatlan értékkülönbözősége megtérítésére az általam vizsgált ügyekben szintén nem találtam esetet.

Nagyon fontos a Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése, amely az engedélyezéskor irányadó jegybanki alapkamattal terhelt is legfeljebb tíz évig részletfizetés engedélyezését teszi lehetővé, figyelemmel arra, hogy ezekben az esetekben nagy összegű értékkülönbözöt megfizetésére is sor kerülhet. Részletfizetés engedélyezésére a Korm. rendelet 11. § (2) bekezdése tizenkét havi halasztást is engedélyezhet. Ugyanakkor a részletfizetés és a halasztás engedélyezésének is igen szigorú szabályai vannak (Korm. rendelet 11. § (3) bekezdés és (4) bekezdés).

A határozatok tartalmára vonatkozó Kstv. 29. § (1) bekezdése szerinti előírások megtartottnak tekinthetők. A határozatok rendelkező részére vonatkoznak e szabályok, amennyiben azonban az indokolásokat áttekintjük, egyrészt viszonylag kevés szó esik a jogerős határozatokban a szakvélemény/ek, mint legfontosabb bizonyíték/ok értékeléséről. Gyakran előfordult az általam vizsgált és saját tapasztalatomból, ítélkezési gyakorlatomból vett esetekben, hogy a közigazgatási hatóság a határozatában megjelöli, hogy mikor, melyik szakértőt rendelte ki, hogy milyen észrevételek, illetőleg esetlegesen a tárgyaláson kérdéseket intéztek a szakértőkhöz, ki az, aki a szakértő egyes megállapításait vitatta, majd ezt követően az ügyfelek által tett észrevételekre nem reagálva, a szakvélemény bizonyítékként való értékelését teljesen mellőzve fogadta el a szakvéleményt a hatóság. Egy olyan esettel is találkoztam, amikor a hatóság által kirendelt szakértő személyével szemben az egyik ügyfélnek konkrét kifogása volt, mégpedig az, hogy a kirendelő végzésben foglaltak a szakértőnek nem is tartoztak a kompetenciájába, arra a szakkérdésre, amelyben szakvéleményt terjesztett elő, nem is lett volna a névjegyzék szerint jogosult. A közigazgatási hatóság a határozatában pedig ezt az ügyféli észrevételt az indokolásban megjelölte, de erre csak annyit reagált, hogy a névjegyzékből választotta ki az igazságügyi szakértőt, aki amúgy is korábban már adott a tárgykörben megalapozott szakvéleményt; a konkrét felvetésre azonban nem reagált, csak annyit, hogy az adott szakértő több esetben általa kirendelésre került, és mindig

megfelelő szakvéleményt adott.

Kötelező a telekalakítási eljárás lefolytatása abban az esetben, amikor az ingatlannak csak egy részét érinti a kisajátítás – és ez viszonylag gyakori is. Az általam vizsgált ügyekben, és a saját ítélkezési gyakorlatom tapasztalatai szerint ez minden esetben meg is szokott történni.

Összegezve: a kisajátítási hatósági eljárás szabályait és megtartottságát, gyakorlatát áttekintve, a szakértő kirendelésével, személyére tett javaslat hiányával kapcsolatosan lehetne a gyakorlatot abba az irányba terelni - esetleg jogszabályváltozás útján is - hogy egy, az ügyfelek által elfogadott, vagy legalábbis előzetesen nem vitatott szakértő kerüljön kirendelésre, és ne mindig a hatóság által automatikusan kirendelt - és adott megyében minden ügyben ugyanaz - a szakértő járjon el. A szakvélemények elfogadottságához – és a kisajátítási perek számának csökkenéséhez – mindenképpen hozzájárulna egy, valamennyi ügyféllel történő ilyen típusú előzetes egyeztetés, természetesen azzal, hogy megegyezés hiányában a hatóság hivatalból maga rendel ki szakértőt; ez utóbbi eset azonban nem automatikus kellene, hogy legyen, hanem az utolsó lehetőség.

IV/B. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, a Fővárosi Törvényszék illetékességébe tartozó ügyek vizsgálata

A kisajátítás, azaz a magántulajdonban álló ingatlannak a törvényben meghatározott közérdekű célból az állam, illetve a helyi önkormányzat, valamint államon és a helyi önkormányzaton kívüli harmadik személy által történő megszerzése a tulajdonviszonyokba történő olyan, közhatalom általi beavatkozás, amely esetében garanciális jelentősége van annak, hogy a kisajátítási eljárást az arra jogosult kisajátítási hatóság a jogszabályban foglaltaknak megfelelően, jogszerűen, szakszerűen folytassa le, megalapozottan döntsön a kisajátítással kapcsolatos kérdésekben, így különösen abban,

hogyan a kisajátítás jogalapja fennáll-e, ha igen, milyen teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás illeti meg a jogosultakat. A kisajátításról jelenleg a többször módosított 2007. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.) rendelkezik, amely jogszabály a közel három évtizeden át hatályos 1976. évi 24. törvényerejű rendeletet (Ktvr.) váltotta fel az Alkotmánybíróság 35/2005. (IX. 29.) AB. számú határozatát követően. A Kstv. a Ktvr-hez képest minden vonatkozásban, így a szűkebb értelemben vett kisajátítási hatósági eljárásra vonatkozóan is, részletesebb szabályokat állapított meg.

A kisajátítás kizárólag hatósági eljárás keretében történhet, ezzel biztosítható a kisajátított ingatlan tulajdonosának, egyéb jogosultjának jogvédelme. Az eljárást a kisajátítási hatóság folytatja le, az eljárásra a kisajátítani kért ingatlan fekvése szerinti kisajátítási hatóság illetékes, amely a kormány általános hatáskörű területi közigazgatási szerve, az eljárást tehát jelenleg a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatalok jogosultak lefolytatni (Kstv. 22. §). A kormányhivatalok egyfokú eljárásban eljárva hozzák meg határozatukat, amely határozat a bíróság által közigazgatási perben, ugyancsak egyfokú eljárásban felülvizsgálható. Az elmúlt években a kisajátítási eljárások száma megnőtt, elsősorban a közlekedési célú (gyorsforgalmi úthálózat, autópálya), illetőleg terület-, településrendezés, vízgazdálkodás, valamint környezetvédelmi közérdekű beruházások megvalósítása érdekében. Az eljárások számának növekedése a kisajátítási perek számának növekedését is eredményezte. A kisajátítási hatósági eljárás szabályos lefolytatása, a meghozott határozat jogszerűsége és megalapozottsága feltétele annak, hogy ne csak a hatósági eljárás, de a peres eljárás is gyorsan és eredményesen lefolytatható legyen.

A Kstv. a kisajátítási célok és feltételek, az ingatlanok teljes és részleges kisajátításának szabályai, továbbá a kártalanításra, valamint a járulékos költségekre vonatkozó szabályok mellett, nem érintve az előmunkálatokra, az adófizetési kötelezettségre, továbbá az előzetes eljárásra, mint új jogintézményre vonatkozó szabályokat, a Kstv. 22-36. §-aiban szabályozza a kisajátítási eljárást, amely eljárásra a Kstv.-ben foglalt

eltérésekkel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni. A közigazgatási hatósági eljárással ellentétben (Ket. 29. § (1) bekezdés) a kisajátítási eljárás kizárólag kérelemre indul. A kérelmet a kisajátítást kérőnek kell benyújtania. A Kstv. részletesen meghatározza, hogy a kérelemnek mit kell tartalmaznia (a kisajátítás célját, a célban megjelölt tevékenység, vagy beruházás megkezdésének határidejét, illetve ütemezését), és részletesen előírja, hogy a kérelemhez milyen mellékeleteket kell kötelezően csatolni. A kisajátítási eljárás tehát a kérelem és mellékletei benyújtásával indul meg, a mellékek a jogszabályban meghatározott iratok. Az eljárási határidő szigorúan meghatározott, a jogszabály 45 napot határoz meg az eljárás lefolytatására, amely egy alkalommal 30 nappal meghosszabbítható. A Kstv. módosítása, a kérelmező „feladatainak” meghatározása, a szükséges adatokhoz történő hozzáférés biztosítása, jelentős mértékben elősegítette az eljárás gyors és hatékony lefolytatásának lehetőségét, a korábban jellemzően elhúzódott eljárásokkal szemben jelenleg egy jól kidolgozott ügymenet szerinti eljárásrend volt tapasztalható az áttekintett iratok alapján.

Ügyfelek:

A kisajátítási eljárásban résztvevő ügyféli kört a Kstv. a Ket-től eltérően, annál részletesebben határozza meg. Főszabály szerint a Ket. alapján a közigazgatási eljárásban ügyfél az a személy, jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. (Ket. 15. §) A kisajátítási eljárásban ügyfél lehet a kisajátítást kérő, az állam, illetve az önkormányzat tulajdonszerzésével járó harmadik személy által indított eljárásban az állami tulajdonosi jogokat gyakorló szervezet, illetve a kisajátítással tulajdont szerző önkormányzat. Ügyfélnek minősül ugyanakkor a kártalanításra jogosult tulajdonos, vagyonkezelő, továbbá mindaz az ingatlan-nyilvántartásból, valamint a földhasználati nyilvántartásból kitűnő egyéb jogosult, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát a kisajátítás érinti, ide értve az ingatlan-nyilvántartásba még be nem jegyzett, de széljegyként feltüntetett és az elidegenítési tilalom hatálya alá nem tartozó jogszerzőt is. (Kstv. 23. § (1) bekezdés a)-

d) pont). Fentiekén kívül *mindazon egyéb jogosult, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát a kisajátítás érinti.* (23. § e) pont). Az ügyféli kör meghatározásánál a hatóságnak figyelemmel kell lenni arra is, hogy közös tulajdonban álló ingatlan esetében a kisajátítást valamennyi - a kisajátítással tulajdonszerzőtől különböző - tulajdonostársnak kérelmeznie kell (Kstv. 5. § (5) bekezdés). Az ügyféli kör, az érintettek körének meghatározása, felkutatása a hatóság feladata, ennek garanciális jelentősége van. A Kstv. a kérelmet benyújtó, kisajátítást kérő feladataként előírja, hogy a kisajátítási kérelemhez mellékelnie kell - többek között - az ingatlan tulajdonosa és más ügyfelek nevéről, lakáscíméről, székhelyéről szóló adatokat, ugyanakkor nem írja elő például az ingatlanok tulajdoni lapjának beszerzését, illetve becsatolását, amely feladat így a hatóságra hárul. Az általam vizsgált iratok alapján általános és jellemző gyakorlat volt az ingatlanok tulajdoni lapjának hivatalból történő beszerzése és a tulajdoni lapon feltüntetett adatok alapján az érintettek körének ennek alapján történő meghatározása. Az érintettek teljes körű részvétele az eljárásban elengedhetetlen, ennek elmulasztása az ügy érdemére kiható lényeges eljárási szabálysértés (Kfv. IV.37.058/2010/11.)

A jogalkotó a 2013. évi CCLII. törvénnyel beiktatta a Kstv. 24. § (9) bekezdését, amely lehetővé teszi a kisajátítást kérő és a megbízásából eljáró személy részére az ingatlanügyi hatóságtól a kisajátítási eljáráshoz szükséges iratok beszerzését, amely kiterjed a kisajátítással érintett ingatlanra, a tulajdonos nevére, lakcímére, székhelyére, tulajdoni hányadára, a tulajdonszerzés jogcímére, a tulajdoni lapon széljegyzett jogosultak adataira, valamint a kisajátítással érintett ingatlanon fennálló egyéb jog jogosultjának adataira (név, lakcím, székhely) és a jog megszerzésének jogcímére is. A jövőben ez hathatós segítség a hatóságnak.

Ismeretlen személy képviselete, ügygondnok:

A közigazgatási hatósági kisajátítási eljárásban általánosan alkalmazandó gyakorlat, hogy azon ügyfél részére, aki ismeretlen helyen tartózkodik, vagy nem tud az ügyben önállóan eljárni, a gyámhatóság ügygondnokot rendel a hatóság megkeresése alapján. A Kstv. szabályozása szerint abban az esetben is ügygondnokot vagy eseti gondnokot

rendel ki a gyámhatóság a kisajátítási hatóság megkeresésére, ha a tulajdonos vagy más kártalanításra jogosult személye nem állapítható meg egyértelműen. Ez a vizsgálattal érintett körben fellelhető kisajátítási ügyekben megtörtént, a hiánytalan kérelmet követően azonnal megkereste a hatóság az illetékes gyámhivatalt, elhunytak esetében az illetékes közjegyzőt is. A főváros területén, különösen a közlekedési célból kisajátítással érintett, esetenként nagyszámú tulajdonos osztatlan közös tulajdonában álló ingatlanok esetében viszonylag nagy számban fordult elő, hogy a tulajdonos személye ismeretlen volt, vagy már elhunyt, de az eljárás megindulásáig nem tisztázódott a tulajdoni helyzet. Több alkalommal a kisajátítási eljárás során derült ki, hogy az elhunytak tulajdona (tulajdonrésze) van, a kisajátítási eljárás alatt vagy később megindult hagyatéki, illetve póthagyatéki eljárás eredményeként fellelt jogosult (örökös) azonban az alapeljárásban, az eljárás kötött, és szigorú határidejére (45 nap) tekintettel már nem vehetett részt, ügyféli jogosítványait ott nem gyakorolhatta, később a tulajdonostárs által indított peres eljárásban beavatkozóként volt jelen.

A felülvizsgálat során problémaként jelentkezett egyes esetekben, hogy a hatóság a kirendelt ügygondnokot felmenti, megállapítva a díját, a határozat elleni felülvizsgálat során, ha azt a kisajátítást kérő indította, a bíróságnak újólal gondnokot kell rendelni a beavatkozó nyilatkozat megtétele céljából. A felmentés nyilvánvalóan összekapcsolható a Kstv. 22.§ (3) bekezdésében szabályozottakkal, amely szerint az ügygondnok díját a kisajátítást kérő viseli, a hatóság igyekszik ezt megállapítani, de egyúttal fel is menti a gondnokot. Célszerű lenne a hatóságnak bevárni azt hogy indít-e keresetet valamely fél, ha igen - és ez a keresetindítási határidőt lejártát követően kiderül- akkor a felmentés mellőzésével csak a hatósági eljárásban felmerült költségről dönten, és a korábban kirendelt gondnok, aki valamennyire már ismeri az ügyet, a bíróság előtt is képviselhetné a felet, természetesen a kirendelés meghosszabbításával, vagy a kirendelés céljának (peres eljárásra is kiterjedő) kiegészítésével, valamint peres eljárásra vonatkozó költségeinek bíróság általi megállapításával.

Tárgyalás, szakértő részvétele az eljárásban:

Feltételezve, hogy a kérelem benyújtását, illetve a hiánypótlást követően minden szükséges melléklet rendelkezésre áll, és az a törvénynek megfelel, az érintettek köre tisztázott, az eljáró hatóság tárgyalást tűz ki, valamint a kisajátításra vonatkozó szakvélemény elkészítése céljából az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény (2005. évi XLVII. törvény) szerinti szakértőt rendel ki, és meghatározza a szakvélemény elkészítésének határidejét, ezzel egyidejűleg a hatóság tájékoztatja is az ügyfeleket arról, hogy az elkészült szakvélemény a hatóságnál mikor tekinthető meg, valamint felhívja a szakértői véleménnyel kapcsolatos kérdések és észrevételek megtételére, melyet az ügyfelek legkésőbb a *tárgyaláson* tehetnek meg. (Kstv. 25. § (2) bek. 26.§)

A Kstv. 26. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a tárgyalásra a szakértőt meg kell idézni, az ügyfelek idézését ugyanakkor nem írja elő, a hatóság gyakorlata - legalábbis a főváros területén - ezért az, hogy a kisajátítást kérőt és a tulajdonosokat, egyéb jogosultakat, *csak* értesítik. A Ket. szerint az idézés, illetve az értesítés jogkövetkezményei különbözőek, előbbi alapján kötelező a megjelenés, az utóbbinál nem. A Ket. 49.§-a szerint értesítést akkor küld a hatóság (többek között szakértő meghallgatásáról), ha nem tartja szükségesnek az ügyfél idézését. Ez a gyakorlat ellentmond a Kstv. 27. § (1) bekezdés előírásának, amely viszont *kötelezően írja elő azt, hogy a tárgyaláson ismertetni kell a szakértői véleményt és meg kell vitatni az ügyfelek által a kisajátítási tervre és a szakértői véleményre tett észrevételeket, mind a hatóság, mind az ügyfelek kérhetik a szakértői vélemény kiegészítését.* Nem felel meg a Ket. 62.§-ban foglaltaknak sem, amely szerint a hatóság tárgyalást tart, *ha ezt jogszabály előírja,* vagy a tényállás tisztázásához, illetve az egyezségi kísérlet lefolytatásához szükség van az együttes meghallgatásra. Tárgyalás tartására idézés nélkül nem kerülhet sor, ha a hatóság nem idézi a feleket, illetve nem jelennek meg teljes körűen, szinte kizárt egyezség létrehozása, vagy annak megkísérlése, de nem teljesül az a feltétel sem, hogy a szakvéleményt a felek megvitassák, különös tekintettel arra, hogy a szakvéleményt a hatóság csak a fél kérelme esetén küldi meg részére.(Kstv.26.§ (1) bek.)

Annak ellenére, hogy a Kstv. csak a szakértő idézésére vonatkozóan tartalmaz kötelező rendelkezést, a hatóság eljárása során nincs kötve ehhez, mert a Ket. szabályai szerint is megidézheti az ügyfeleket, érintetteket (Ket. 46. § (1) bekezdés). Az idézett személy ebben az esetben az idézésnek köteles eleget tenni, csak ebben az esetben van lehetőség arra, hogy a hatóság az egyezséget megkísérelje. Az áttekintett, jogerősen befejezett ügyekben keletkezett ítéletek, valamint a fellelhető (több esetben mellékletként csatolt) közigazgatási határozatok alapján az volt megállapítható, hogy a kisajátítási ügyekben a tárgyalás megtartására valamennyi esetben, a Kstv. alapján folytatott eljárások során sor került, a szakértő a tárgyalásokon megjelent, a szakvéleményt a hatósági ügyintéző ismertette, az ügy érdemére kiható eljárási hiba nem volt megállapítható e körben, azonban az *értesített* ügyféli kör megjelenése hiányos volt. Előfordult, hogy a kisajátítást kérő képviselőjének (az állam képviselőjében eljáró szerv) megjelenése is elmaradt, utóbb viszont kezdeményezte a peres eljárást, érdemben a keresetben vitatva a szakértői megállapítást, amelyre korábban észrevételt nem tett. Jellemzően azokban az eljárásokban voltak jelen a tárgyaláson az érintettek, ahol szűkebb körben, egy, vagy kisebb számú jogosultat, vagy családot, esetleg nem csak üres ingatlant, de lakóházat, vagy vállalkozást (telephelyet) érintett a kisajátítás, ennek következtében komoly tétje volt annak, hogy milyen összegű kártalanítás illeti meg őket. A nagyszámú tulajdonosi kört, kisebb parcellákat érintő kisajátítások esetén a megjelenés hiányos volt. A tárgyalás megtartását, az ott tett észrevételt röviden a határozatok, egyes esetekben (ha jelentősége volt, a tényállás körében), az ítéletek is rögzítették, a határozatokban a hatóság a megtett észrevételekre vagy szűk körben vagy egyáltalán nem reagált.

A közigazgatási perben felülvizsgálandó határozat jogszerűsége, megalapozottsága szempontjából elengedhetetlen, hogy ezen eljárási cselekményeknek a hatóság teljes körűen és szakszerűen tegyen eleget, határozata a Ket.72.§-ban foglaltaknak az indokolás tekintetében is megfeleljen.

Az, hogy a szakértő kötelező megidézése mellett az ügyfelek „csak” értesülnek a tárgyalásról, kötelezően nem jelennek meg, nem eredményezi mindenre kiterjedő megvitatását a szakértői véleményben foglaltaknak. A tárgyalás, annak személyessége, az a tény, hogy a hatóság képviselője, valamint a szakértő jelen van és ott kerül

ismertetésre a vélemény, a szakértőnek a kártalanítás összegére vonatkozó megállapítása, lehetőséget ad arra, hogy a felek közvetlenül kifejhessék álláspontjukat, jogvita alakuljon ki, amely a hatóság számára is iránymutató abban a kérdésben, hogy szükség van-e a tényállás további tisztázására, a szakvélemény kiegészítésére. A formálisan lefolytatott tárgyalással a hatóság eleget tesz a törvényi előírásnak, a jogvita eldöntése azonban sok esetben a bíróságra marad.

Szakvélemény értékelése:

Nem vitatottan kisajátítási kártalanítással kapcsolatosan az egyik legfontosabb és a legtöbb jogvitát keletkeztető kérdés a kártalanítás összegszerűsége. Ha a jogosultak a kisajátítás jogalapját nem is vitatják, a viszonylag nagyszámú per adataiból következik, hogy a kisajátítási hatósági eljárásban megállapított kártalanítás összegével nem elégedettek. Ez mindkét oldalról igaz, a perek egy részét a tulajdonosok, jogosultak kezdeményezik az alacsonynak tartott összeg miatt, másrészt pert kezdeményez a kisajátítást kérő, mert magasnak találja a hatóság által megállapított összeget. A hatóság döntése, a kisajátított, a visszamaradó ingatlanért járó kártalanítás, illetőleg a költségek megállapítása az eljárás során beszerzett igazságügyi szakértői véleményen alapul. A jogszabály rendelkezik arról, hogy a szakértő a szakvéleményt jogszabályban meghatározott szerkezetben és adattartalommal, a mérlegelés módszerének és a figyelembe vett szempontoknak a bemutatásával köteles elkészíteni. A Kstv. 9. § (1) bekezdésében rögzített teljes, azonnali és feltételen kártalanítás megvalósulása érdekében a Kstv. 9. § (3) bekezdés a) és b) pontja tartalmaz szempontokat arra vonatkozóan is, hogy a kártalanítás összegének megállapítása során a szakértőnek mit kell figyelembe vennie (összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult forgalmi értékét, illetve ezek hiányában milyen más tényezőket, szempontokat). A Kstv.-ben foglalt szabályozásra tekintettel a hatóság feladata, és felelőssége az, hogy a kártalanítás kérdésében megalapozottan döntsön, éljen a Kstv.-ben valamint a Ket.-ben biztosított jogszabályi lehetőségekkel ennek érdekében.

A kisajátítási tárgyaláson megjelentek, ha vitatták is a szakértői megállapítást (kifejezve,

hogy alacsonynak, vagy magasnak tartják az összeget), jellemzően bizonyítási indítványt nem terjesztettek elő. A hatósági határozatokban a kártalanítási összegre vonatkozó határozati indokolás szinte kizárólag a szakvélemény megállapításait tartalmazta és a jelenlegi gyakorlat is ezt tükrözi. Az áttekintett ítéletek, fellelt határozatok, valamint a kisajátítási ügyekben eljáró bírók véleménye szerint arra, hogy a fővárosban eljáró hatóság a szakvélemény kiegészítését, esetleg új szakértői vélemény elkészítését rendelte el, nem, vagy elenyészően kevés esetben volt példa. (Más kérdés, hogy amennyiben nem csak a kisajátított ingatlan forgalmi értékének meghatározása, de az áttelepítendő vállalkozás költségeinek meghatározása is az eljárás tárgya volt, akkor az utóbbira, más tárgyban eljáró szakértő is kirendelésre került az egyik esetben.) A kisajátítási hatóság feladata ugyanakkor az, hogy a Kstv.-ben meghatározott eljárási szabályokon túl, eleget tegyen a tényállás tisztázására vonatkozó, Ket. 50. §-ban foglalt kötelezettségének, amelynek része, hogy a szakvéleményt, annak megfelelőségét abban az esetben is vizsgálja, értékelje, ha a felek nem tesznek észrevételt, illetőleg a tárgyaláson esetleg nem jelennek meg. A Ket. 59. § (4) bekezdése szerint, ha a szakvélemény nem egyértelmű, hiányos, önmagával vagy más szakértő véleményével, illetve a bizonyított tényekkel ellentétben állónak látszik, vagy helyességéhez egyébként nyomatékos kétség fér, a szakértő köteles a hatóság felhívására a szükséges felvilágosítást megadni. Nincs akadálya tehát annak, hogy a szakvéleményt a hatóság kiegészítse, vagy még a tárgyalás megtartása előtt a szakértőt tárgyaláson kívül meghallgassa, különösen ha nem állapítható meg a Kstv. 9.§. (3) bekezdés a-b) pontjában foglaltak megfelelősége. Vizsgálni kell tehát, hogy van-e elég és alkalmas összehasonlító adat, ezek hiányában pedig különös figyelmet kell fordítani az egyéb szempontú értékelésre, és az azt alátámasztó adatok megfelelőségére, elfogadhatóságára, az értékelés módszerére. Ennek hiánya, a szakvélemény mechanikus elfogadása a peres eljárások sokaságát eredményezi, erre utal a fővárosban az elmúlt években viszonylag nagy számban kezdeményezett peres eljárás.

Megállapítható volt, hogy a közigazgatási eljárásban, illetve a bíróság által kirendelt igazságügyi szakértők által megállapított kártalanítási összeg az esetek döntő többségében eltért egymástól, annak ellenére, hogy mindkét szakvéleményt igazságügyi

szakértő készítette, ezért felvetődik a megfelelő (képzett, jártas, gyakorlattal rendelkező) szakértő kiválasztásának felelőssége is a hatóság részéről. A peres eljárásban a hatóság I. rendű alperesként vesz részt, a szakvéleményre alapított határozatának jogszerűségét és megalapozottságát csak abban az esetben tudja megfelelően képviselni, ha már a hatósági eljárásban mindent megtesz a tényállás tisztázása, ezen belül a szakvélemény aggálytalansága érdekében. A perbeli bizonyítás során ugyanis ezzel a szakértői véleménnyel kell egybevetni a perben beszerezett szakértői véleményt úgy, hogy a közigazgatási eljárás szakértője a közigazgatási perben, mint szakértő nem vehet részt és meghallgatására vonatkozó joggyakorlat (szakértőként, tanúként, szakértő-tanúként) nem egységes, a jogszabály szigorú értelmezése alapján a perbeli meghallgatása kizárt. Ez utóbbi probléma megoldásra vár, mert a hatósági eljárásban részt vett szakértő perbeli meghallgatása nélkül a szakvélemények közötti ellentmondás nem minden esetben oldható fel, holott ez a kialakult és töretlen joggyakorlat szerint a peres eljárást lefolytató bíró feladata, e nélkül az ítélet nem megalapozott. Célszerű lenne tehát jogszabályi megoldást találni a kisajátítási eljárás szakértőjének meghallgatására.

Összefoglalás: Az áttekintett ítéletek és határozatok, valamint a joggyakorlat tapasztalatai alapján a kisajátítási hatósági eljárás - annak ellenére, hogy a jogszabályban meghatározott eljárási rend megtartott - a kisajátítás tárgyában lefolytatott tárgyalás, az ott elhangzottak, de különösen a szakvélemény jogszabályi követelményeknek megfelelő értékelése, a megjelent felek által előadottak mérlegelése vonatkozásában meglehetősen hiányos, formális, melynek oka lehet az eljárás korlátozott határideje. Amennyiben a hatóság eljárása során nem meríti ki a Kstv. illetve a Ket. által biztosított eljárási lehetőségeket, nem értékeli, nem mérlegeli a szakértői véleményt megfelelően, továbbá nem tesz meg mindent annak érdekében, hogy a közigazgatási tárgyaláson a felek megjelenjenek és ott érdemi vitára, a felajánlott bizonyítás alapján a tényállás tisztázására sor kerüljön, akár a szakértői vélemény kiegészítésével, vagy alkalmatlan szakvélemény helyett új szakvélemény beszerezésével, úgy a határozata nem lesz megalapozott, a perben alperesként eljárva az álláspontját nem tudja kellőképpen védeni, ezért a bíróságra, a peres eljárásra hárul a jogvita eldöntése, e körben az aggálytalan, ezért idő-, és költségigényes bizonyítás lefolytatása,

különösen a kártalanítás összegének megállapítására irányuló perekben.

V. A kisajátítási per szabályai

A kisajátítási eljárásra a Kstv.-ben foglalt eltérésekkel a Ket. szabályait kell alkalmazni. A kisajátítási hatóság a kérelemre indult eljárásban elsődlegesen a kisajátítás **jogalapjáról** (a kisajátítási célok és feltételek fennállásáról – Kstv. 28.§) dönt, majd a jogalap fennállása esetén – a kisajátítani kért ingatlan tulajdonosának, egyéb jogosultjának kérelme függvényében a **kártalanítás összegéről** (Kstv. 29.§) határoz. (Az ingatlan egy részének kisajátítása esetén a visszamaradt ingatlanrész értékcsökkenéséről erre irányuló kérelem hiányában is döntení kell.- Kfv.IV.38.171/2010/10.)

A teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás (Kstv.9.§ (1) bekezdés) követelménye miatt – igazságügyi szakértő(k) bevonásával - állapítja meg a kisajátított ingatlan forgalmi értékét, a bejegyzett jogok értékét, az esetlegesen visszamaradó ingatlan további hasznosíthatóságát, kisajátításának indokoltságát, a visszamaradó ingatlanban bekövetkezett értékcsökkenést, más értékvesztést, a kisajátítással felmerülő költségeket, a járulékos költségeket.

A kisajátítási határozat tartalma és a felperes keresete együttesen szabja meg a bírósági felülvizsgálati eljárás keretét és menetét. (Kfv.II.37.497/2013/8.)

Fentiek miatt figyelmet érdemel, hogy a Kstv. 6.§ (5) bekezdése határidőt állapít meg arra nézve, hogy a visszamaradó ingatlan kisajátítását meddig lehet kérni. E határidő elmulasztása egyúttal azt is jelenti, hogy e határidőn túl sem a közigazgatási, sem a bírósági eljárásban nem kérhető a visszamaradó ingatlan kisajátítása, hiszen erről a hatóság az ő mulasztása miatt nem döntött, azt érdemben nem is vizsgálhatta.

I.A felek:

A Kstv. 32.§ (1) bekezdése alapján kezdeményezett közigazgatási perben a kisajátítási határozat törvényességét vitathatja a kisajátítást kérő, a kisajátított ingatlan tulajdonosa, vagy az azon egyéb jogosultsággal rendelkező személy (így a bérlő, bejegyzett jelzálog

jogosult – Kfv. IV.37.058/2010/11.), de minden jogosult csak a saját jogát közvetlenül érintő részében (Kfv.II.37.313/2010/13.). Közös tulajdonban lévő ingatlan egy részének kisajátítása esetén valamennyi tulajdonos érintett, és nemcsak a használati rendre vonatkozó megállapodás folytán a kisajátítással érintett területrészt használó tulajdonostárs (Kfv.II.37.367/2012/7.).

A pert – a Pp. 327.§ (2) bekezdése szerinti közigazgatási hatóságon túl - a kisajátítást kérő ellen is meg kell indítani. Ha a kisajátítást kérő és az ingatlan tulajdonosa(i), egyéb jogosultja(i) is pert indított, a perek egyesítése folytán jogszerűen áll elő az a helyzet, hogy a kisajátítást kérő felperesi és alperesi oldalon is félként vesz részt az eljárásban. Ez a sajátos jogi helyzet a Pp. 327.§ (1) bekezdéséből és a Kstv. 32.§ (1) bekezdés a) pontjának rendelkezéséből fakad (Kfv.III.37.860/2010/11.).

II.A kereshetőségi jog, a kereseti kérelem terjedelme, korlátai:

A kisajátítási határozat bírósági felülvizsgálata során is elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy ki a felperes (lsd. előző pont és Kstv. 23.§ (1) bekezdése szerinti személyi kör a Pp. 327.§ (1) bekezdés a) pontja alapján), milyen közvetlen érdekeltsége van, és a kereset pontosan mire terjed ki.

Lényeges és a bizonyítási eljárás kezdeti szakaszában vizsgálandó körülmény a felperes kereshetőségi joga. A kereshetőségi jog egy igényérvényesítési jogosultság, mely anyagi jogi kérdés és csak közvetlen jogi érdekeltségen alapulhat, annak terjedelmét a felperesnek kell bizonyítani. E kérdésben a bíróság ítélettel foglal állást, ezért ennek vizsgálata a kereshetőségi jog terjedelmét befolyásoló tények, körülmények feltárását szolgálhatja. Bizonyos esetekben – ha maga a felperes a határozattal kötelezett, vagy jogosított személy - nem lehet kétséges, hogy a felperes a közigazgatási határozat vitatására jogosult. Más kérdés, hogy e joga milyen terjedelmű, kiterjed-e a teljes határozatra vagy annak csak egyes rendelkezéseire.

Kisajátítási ügyekben jellemző, hogy a határozat több személyt (nemcsak a kisajátítást kérőt és az ingatlan egyetlen tulajdonosát, hanem a tulajdonostársakat), de akár több

ingatlant (és annak tulajdonosát/tulajdonosait) is érint. Ha több ingatlan kisajátításáról és több különböző tulajdonos kártalanításáról rendelkezik a határozat, akkor minden tulajdonos csak a maga részét vitathatja, azaz a neki megállapított kártalanítás összegét kifogásolhatja, és nincs keresetösségi joga olyan ingatlan kisajátítása és az ezért járó kártalanítás tekintetében, amelyben tulajdoni hányada nincs (Kfv.II.37.313/2010/8.). Az egyszerre több ingatlant érintő kisajátítás esetében az egyes tulajdonosok csak a saját területükre vonatkozó rendelkezések tekintetében jogosultak a határozat felülvizsgálatát kérni, csak a magukra vonatkozó határozati rendelkezések tekintetében van igényérvényesítési jogosultságuk. Ezért a szomszédos ingatlan forgalmi értékének meghatározását még akkor sem kifogásolhatja/ák, ha azt feltételezi(k), hogy ahhoz viszonyítva saját ingatlanuk forgalmi értéke emelkedne.

A Kstv. ismeri azt a helyzetet, amikor az ingatlan tulajdonosa(i) kezdeményezi(k) a kisajátítást. A keresetindítás szempontjából ebben az esetben érdekes a helyzet, mert 2013. július 1-től a közös tulajdonban álló ingatlan esetében a kisajátítási kérelmet a Kstv. 5.§ (5) bekezdése alapján az összes - kisajátítással tulajdont szerzőtől különböző – tulajdonostársnak kell benyújtania. Ilyen esetben a kérelmet elutasító határozat bírósági felülvizsgálata során valamennyi tulajdonostársnak perben kell állnia.

A keresetösségi jog vizsgálata azért fontos, mert érdekeltségi körön kívül eső kérdésekben a felperes nem kérheti a közigazgatási határozat törvényességének vizsgálatát, bizonyítási indítványa ellenére ilyen körben (pl. a szakértői) bizonyításnak sem lehet helye.

A kereset tartalma tekintetében általános tétel, hogy a felperes a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát eljárási és/vagy anyagi jogi jogszabálysértésre hivatkozással kérheti, de vitathatja kizárólag a közigazgatási határozat indokolását is (ez utóbbi a kisajátítási ügyekben nem jellemző).

A kisajátítási kártalanítási határozat törvényességét vitató kereset kapcsán lényeges hangsúlyozni, hogy a kisajátítási határozat részekre bontható: a jogalap, a forgalmi

érték, a visszamaradó ingatlan sorsa (ki kell-e sajáttítani vagy sem), az értékcsökkenés, más értékvesztés, a költségek tekintetében. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a Pp. 335/A.§ (1) bekezdésének második mondata folytán a keresetindítási határidőn túl már nem vitatható a keresetben nem kifogásolt határozati rész, rendelkezés. Nincs mód a nem vitatott kérdésekben a kereset kiterjesztésére (Kfv.II.37.041/2010/8., Kfv.IV.37.995/2010/9., Kfv.II.37.411/2012/6., Kfv.II.37.782/2012/4., Kfv.II.37.348/2012/8.).

A perben beszerezett szakértői vélemény alapján azonban a felperes a kért többletkártalanítás összegét megváltoztathatja, leszállíthatja, felemelheti, mert ez kívül esik a keresetváltoztatás tilalmán (Pp. 335/A.§ (2) bekezdés). A pertárgy értéke a legmagasabb kereseti követelés összege, ehhez igazodóan kell a pernyertesség és pervesztesség arányát megállapítani, amely kihat nemcsak a perköltség, de az illeték viselésére is.

Az erre irányuló kereset folytán elsődlegesen a kisajátítás jogalapját, a közérdekű cél, majd a kisajátítás feltételeinek fennállását kell vizsgálni. E körben vitatható, hogy az ingatlan igénybevételére valóban közérdekű célból kerül-e sor (Kfv.VI.37.745/2010/8.), a közérdekű cél megvalósítása a tulajdonjog korlátozásával is elérhető, nincs szükség a tulajdonjog elvonására (Kfv.II.37.307/2012/9. - nyíregyházi szeméttelp ügyében merült fel érvként), a kisajátítási cél az adott ingatlanon vagy más ingatlanon valósítható-e meg kisebb/nagyobb korlátozással (Kfv.IV.37.977/2010/10., Kfv.IV.38.039/2010/11.), más nyomvonal kedvezőbb, megoldható lenne (Kfv.III.38.084/2010/12., Kfv.III.37.332/2012/8., Kfv.III.37.302/2012/7.). Ez utóbbi kérdéseket érintően már a jogalap vizsgálatánál felmerül a szakértő bevonása.

A felperes – a jogalap mellett vagy anélkül is - vitathatja a kisajátítási határozatban megállapított kártalanítás összegét, továbbá azt is, hogy a visszamaradó ingatlant ki kellett volna sajáttítani (de akár azt is, hogy nem kellett volna kisajátítani). Ha a felperes a kisajátítást kérő, kérelme a kártalanítási összeg leszállítására, míg egyéb jogosultak kérelme - értelemszerűen - az összeg felemelésére irányul. Vitatható akár együtt, akár

önállóan az ingatlan forgalmi értéke, a visszamaradó ingatlan kisajátítása, értékcsökkenése, az értékvesztés mértéke, a költségek összege.

III.A bizonyítás szabályai

Tekintettel arra, hogy a kisajátítás jogalapján túl a kártalanítás összege, a visszamaradó ingatlan kisajátításának szükségessége, de a költségek, értékvesztések kérdésében a hatósági döntés igazságügyi szakértői véleményen alapul, és a hatóság a Ket. 50.§-ában foglalt kötelezettségét teljesítve, továbbá a Kstv. 25-29.§-a alapján eljárva dönt, a hatósági határozat törvényességét vitató felperesnek kell bizonyítania a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 164.§ (1) bekezdése alapján az állításait.

Kérdésként fogalmazódik meg, hogy van-e hivatalbóli bizonyítási kötelezettség. Ez nem zárható ki a Pp. 336/A.§ (1) bekezdésében nevesített esetekben. Kisajátítási ügyekben ez rendkívül ritka, bár kiskorú tulajdonában álló ingatlan kisajátítása esetén nem zárható ki.

A Pp. 336/A.§ (2) bekezdésének alkalmazása – azaz a bizonyítási teher megfordulása, az alperes oldal bizonyítási kötelezettsége - a per kezdeti szakaszában fel sem merülhet, mert ha a kisajátítási hatóság a tényállást nem tárta fel, azaz a kártalanítás jogalapját – a Kstv. 28.§ (1) bekezdése, Ket. 50.§ (1) bekezdése, Ket. 72.§ (1) bekezdés ea) pontja ellenére - egyáltalán nem vizsgálta, arról határozata indokolást nem tartalmaz, vagy a kártalanítás összegének kérdésében a szakértői bizonyítást a Kstv. 25.§ (2) bekezdése alapján mellőzte, az olyan súlyos eljárási szabálysértés, melyet a bírósági eljárásban nem lehet orvosolni, így a kisajátítási eljárás megismétlésének van helye. Ezért a tényfeltárást és indokolást tartalmazó hatósági határozat bírósági felülvizsgálata esetében elsődlegesen a felperesre hárul a bizonyítás terhe.

A bizonyítási teherről, annak lényeges tartalmáról a bíróságnak a felperest ki kell oktatni a Pp. 3.§ (3) bekezdése alapján. Ez a kötelezettség összetett tartalmú és az egész

eljárás folyamán terheli a bírót. A per kezdetén alapvetően a felperes tájékoztatására van szükség, mely akkor is megilleti a felet, ha jogi képviselővel jár el. A tájékoztatás tartalmát a tárgyalási jegyzőkönyvnek vissza kell tükröznie, ennek hiányában a tájékoztatás megtörténte nem vagy csak közvetett adatok alapján nehezen ellenőrizhető. A tájékoztatás elmaradása, mint jogsértés körében irányadónak tekinthető a közigazgatási perekben az 1/2014. (VI.30.) PK vélemény 5. pontja, mely szerint a Pp. 3. § (3) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettség megsértése önmagában nem szolgálhat alapul a hatályon kívül helyezésre; ezt csak a konkrét eljárásjogi szabályok sérelme alapozhatja meg. Ennek indoka, hogy a polgári eljárás alapelvei a részletszabályokon keresztül valósulnak meg, melyből okszerűen az következik, hogy megsértésük is csak közvetett módon, a részletszabályok megsértésén keresztül valósulhat meg. A jogkövetkezményeket nem az alapelvek, hanem a részletszabályok megsértése váltja ki. A Pp. 3. § (3) bekezdésének az absztrakció és az általánosság magas szintjén megfogalmazott alapelvei rendelkezése nem alkalmazható olyan generálklauzulaként, amellyel a konkrét ügy egyedi tényállásától függetlenül bármely hatályon kívül helyezés megindokolható. Ezért önmagában a Pp. 3. § (3) bekezdésében írt szabályok megsértése a hatályon kívül helyezést megalapozó jogsértésként nem értékelhető.

A fentiek alapján csak az eljárási jogait, lehetőségeit és kötelezettségeit pontosan ismerő, azaz kellően tájékoztatott fél képes eldönteni, hogy állításait milyen körben és milyen irányú bizonyítással, mely bizonyítási eszközzel tudja kellően alátámasztani, csak a megfelelő ismeretekkel rendelkező fél tudja felmérni a rendelkezésre álló bizonyítékok súlyát, bizonyítási erejét, így – a tisztességes eljárás követelményének megfelelően – csak a tájékozott bizonyításra köteles félre lehet visszaterhelni a szükséges bizonyítás elmaradását, tekintve, hogy “nem lehet szó szuverén döntésről ott, ahol a hallgatás oka nem az ismert és mérlegelt lehetőségek elvetése, hanem az esetleges tudatlanság”.

Így tehát, ha a per adatai alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy az elmaradt bírói tájékoztatásnak az az eredménye, hogy a felperes nem élt vagy nem megfelelően élt a bizonyítás lehetőségével, és ezáltal a perbeli jogainak gyakorlásában akadályozott volt, ezzel pervesztes lett, akkor ezen eljárási szabálysértés lényegesnek minősülhet.

Mindig az adott eljárás egyedi tényállása a döntő e kérdésben.

A bíróság tájékoztatásának nemcsak a bizonyítási eljárást megelőzően, hanem közben is szerepe van, mert “egyik fél sem tartható bizonytalanságban abban a kérdésben, hogy a bíróság a per eldöntése szempontjából milyen tényeket tart fontosnak”. Ennek megfelelően a feleknek pontosan kell tudniuk, hogy az adott kérdésben kit terhel a bizonyítás.

Ezért a tájékoztatási kötelezettség körében fontos kiemelni, hogy a bíróságnak – a bizonyítási eljárás későbbi fázisában, pl. amikor a felperes az addig lefolytatott szakértői bizonyítás eredményeként igazolta az állításait - tájékoztatni kell az alperest a bizonyítási teher megfordulásáról (Pp. 336/A.§ (2) bekezdés – Kfv.VI.37.927/2010/5.) és arról is, hogy kérheti a szakértő megidézését, további kérdéseket tehet fel, indítványozhatja a szakvélemény kiegészítését vagy újabb szakértő kirendelését is amennyiben ennek törvényi feltételei fennállnak, és további bizonyítékokat nyújthat be. Az ilyen tájékoztatás hiányában az alperes terhére nem lehet értékelni azt, hogy nem élt a bizonyítási indítvány tételének lehetőségével (BH.2010.134.). Ugyanígy tájékoztatni kell a bizonyításra köteles felperest, ha az indítványa folytán kirendelt szakértő által készített szakvélemény aggályos, ellentmondásos tartalma folytán nem alkalmas a kereseti állításai bizonyítására (Kfv.I.35.415/2010/6.).

Figyelemmel arra, hogy a kisajátítási határozat kártalanítást megállapító része igazságügyi szakértői véleményen alapul, a felperes azösszepszerűség körében szakértői bizonyítással támaszthatja alá a határozatban foglaltakat vitató álláspontját (Kfv.IV.37.636/2010/6.).

IV. A tényállás megállapítása, a bizonyítási eljárás

A bíróság a közigazgatási perben is szabadon dönti el, hogy milyen bizonyítást fogadatosít, és az egyes bizonyítékokat miként értékeli, ebben a körben a polgári perjog teljes bizonyítási eszköztára rendelkezésére áll (Pp. 206.§).

Fontos kiemelni, hogy a közigazgatási per sajátos a tekintetben is, hogy a pert megelőző közigazgatási eljárásban a hatóság törvényi kötelezettsége folytán a határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázza, kérelemre vagy hivatalból bizonyítást folytat le, majd a rendelkezésre álló bizonyítékok egyenkénti és összességében való értékelését követően állapítja meg az ügyben releváns tényeket és vonja le annak jogi következményeit. A hatóságnak az is törvényi kötelezettsége, hogy a meghozott határozat indokolása tartalmazza a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket és azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta. Ennél fogva elmondható, hogy a közigazgatási per megindításakor már rendelkezésre áll az egyik peres fél (alperes) komplex álláspontja, amit a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kérő és a hatósági eljárás törvényességét, a hatósági megállapítás megalapozottságát, illetve a levont következtetések jogi helytállóságát, egyes esetekben a döntés indokolását vitató felperesnek kell a perben megcáfolnia, ezért – ahogy fentebb hivatkoztuk - a bizonyítási teher – főszabályként - a felperesi oldalon van.

E kötelezettség teljesítésének komoly kihatása van a bizonyítás menetére és értelemszerűen a pernyertességre is, hiszen a felperes a “per ura”, a bíróság – a kivételes eseteket leszámítva – csak a bizonyító fél által elé tárt bizonyítékok alapján hozhatja meg döntését, a megfelelően kioktatott, bizonyításra köteles fél terhére értékelhető, ha a perbeli állításait nem bizonyította (Kfv.II.37.412/2009/6.).

Mit tehet a felperes a bizonyítási eljárás során?

- kérheti szakértő kirendelését, szakértői vélemény kiegészítését, a szakértő meghallgatását, új szakértő kirendelését,
- csatolhat magánszakértői véleményt
- vagy okiratokat,
- tanú meghallgatását indítványozhatja, stb.

IV.1. A szakértői bizonyítás

Ha a fél a közigazgatási eljárásban beszerzett szakértői véleményt vitatja, akkor e kérdés tisztázására nem e szakértő tanúkénti kihallgatása, hanem igazságügyi szakértő kirendelése szolgál (Kfv.III.37.605/2011/7.).

A szakértő kirendelése és eljárása kapcsán főbb kérdések:

1. ki rendelhető ki szakértőként (ki és kit választhat),
2. az adott személy megfelelő kompetenciával rendelkezik-e, ez hogyan állapítható meg,
3. önállóan vagy más szakértő bevonásával tudja ellátni feladatát,
4. ki fogalmazza meg a szakértőhöz intézendő kérdéseket,
5. milyen követelmények fogalmazhatók meg a szakértői tevékenységgel és véleménnyel kapcsolatban, azok hogyan kérhetők számon,
6. mi a teendő, ha kétely merül fel a szakértői véleménnyel kapcsolatban, mi a megalapozatlanság, mi az ellentmondás, az hogyan oldható fel.

- A 2005. évi XLVII. törvény (Szakértői tv.) 2.§ -a alapján igazságügyi szakértő (természetes személy, társaság, vállalkozás, igazságügyi szakértői intézmény, ilyen testület, feljogosított állami szerv, intézmény, szervezet), ennek hiányában megfelelő szakértelemmel rendelkező eseti szakértő végezhet igazságügyi szakértői tevékenységet. Kiemelendő, hogy vannak esetek, amikor jogszabályban meghatározott szervezet adhat csak szakértői véleményt. Kisajátítási ügyekben az eseti szakértő vagy meghatározott szervezet eljárása nem jellemző, igazságügyi szakértő bevonására kerül sor az adott ingatlan jellemzőinek megfelelően. Általában ingatlanforgalmi, mezőgazdasági, erdészeti szakkérdés merül fel, de előfordul könyvszakértői, vízügyi, környezetvédelmi, stb. kérdés is.

A felek megállapodhatnak a szakértő személyében, de a bíróság megállapodás hiányában szabadon választ. Elfogultság esetén a szakértő nem járhat el, erről a bíróság

külön végzésben dönt. (Pp. 178.§ (3)-(4) bekezdés)

- Akár a felek, akár a bíróság választja ki az adott szakértőt, az csak kellő kompetenciával bíró személy lehet. A kompetencia kérdésében – akár vita, akár kétely van – a bíróság vizsgálódik. Figyelembe veszi az IM-nél vezetett és a szakterület tekintetében közhiteles nyilvántartás adatait (Szakértői tv. 5.§ (1a) bekezdése), megkeresheti a szakértői kamarát a kompetenciára vonatkozó tájékoztatás megadására. A szakértő is köteles tájékoztatni a bíróságot, ha olyan kérdésben kap kirendelést, amely részben vagy egészben nem tartozik a szakterületéhez, vagy ha az adott ügyben kizárt, más okból akadályozott, más szakértő bevonása vagy meghatározott szakértői szervezet eljárása szükséges (Szakértői tv.13.§ (4) bekezdés).
- Az adott ügy egyedi tényállása (a kisajátításra kerülő ingatlan sajátos jellege), a felperes kereseti kérelme határozza meg, hogy milyen szakértelemmel rendelkező szakértő bevonására van szükség, és a szakértő egyedül is alkalmas-e a feltett kérdések megválaszolására, vagy társszakértő bevonása indokolt. E körben a felek, a bíróság, de a szakértő is kérdést fogalmazhat meg. A szakértőt a bíróság köteles tájékoztatni, ha egy időben több szakértőt rendel ki (Szakértői tv. 13.§ (1) bekezdés i) pont). A szakértő köteles tájékoztatni a bíróságot, ha más szakértő igénybevételére van szükség a feladat ellátásához (Szakértői tv. 13.§ (4) bekezdés d) pont).
- A szakértői bizonyításra - fő szabály szerint - a felperes indítványára kerül sor, a bíróság hivatalból nem bizonyít. Ezért a szakértőhöz intézendő kérdések megfogalmazása (álláspontom szerint) a felperes kötelessége, az alperes számára csupán lehetőség. A bíróság a kereseti kérelem körében való bizonyítás és a per ésszerű időben és költségek melletti befejezésének biztosítása érdekében köteles megakadályozni, hogy a szakértő olyan kérdésben is vizsgálódjon, amely nem tárgya a pernek (akár a kereseti kérelem, akár a keresetőségi jog hiányában). A bíróság köteles gondoskodni arról is, hogy a kirendelő végzés megfeleljen a

Szakértői tv. 13.§ (1) bekezdésében foglaltaknak.

- A szakértői tevékenységgel szemben követelmény, elvárás fogalmazható meg, azonban lényeges, hogy a szakértői vélemény tartalmával kapcsolatban a szakértő nem utasítható (Szakértői tv. 16.§ (1) bekezdése). Alapvető, hogy a véleménynek tartalmaznia kell az értékelés szempontjából jelentős körülményeket, adatokat (pl. kisajátítási ügyekben jellemzően az összehasonlításra alkalmasnak ítélt adatok forrását, az összehasonlított ingatlanok jellegét, jellemzőit), a számítások, módszerek bemutatását, levezetését, magyarázatát, a feltett kérdésekre adott indokolt választ, más szükségesnek ítélt megállapításokat (pl. értékelési kompetencián kívüli kérdések, felek által nem kifogásolt, de jelentős körülmény). A szakértő köteles a bíróság által biztosított határidőben elvégezni feladatát, ha ennek nem tud eleget tenni, akkor köteles ezt jelezni, pl. póthatáridőt kérni, egyúttal az akadályt megjelölni. A bíróság a szakértőtől nem kérheti, hogy vegye figyelembe a felülvizsgálati bíróság iránymutató ítéleteit, iránymutatásait, mert ezeket a szakértőnek ismernie kell. Egy esetleges megismételt eljárás során az új eljárásra adott, szakértői feladatba tartozó iránymutatást azonban a szakértővel ismertetni kell.
- A szakértői vélemény tartalmi vizsgálatát a feleken túl a bíróságnak is el kell végezni. Elsődlegesen azt kell ellenőrizni, hogy a szakértő teljes körűen eleget tett-e a kirendelő végzésben foglaltaknak, részletesen indokolt véleményt adott, az a tartalmi minimum követelményeknek eleget tesz-e. Ezt követően ellenőrizni kell a megállapításokat a peradatok tükrében: pl. az ingatlan művelési ágát a szakértő jól állapította-e meg, mert a téves kiindulási alap az egész véleményt megalapozatlanná teszi (Kfv. VI.37.686/2011/9.), pl. az ingatlan területét a szakértő jól vette-e figyelembe, nem vétett-e számítási hibát, mert a nyilvánvaló elírásokat, a szakvélemény elért adatait a bíróságnak ki kell javítania (Kfv.III.37.503/2013/6.). A számítások ellenőrzésére is figyelmet kell fordítani, nem lehet mechanikusan elfogadni a szakvéleményben írtakat. A fent írtak

szerint ellenőrizendő az értékelt ingatlanok összehasonlíthatósága, hiszen ennek hiánya szintén megalapozatlanná teszi a véleményt (Kfv.III.37.598/2012/9., Kfv.IV.37.797/2012/8., Kfv.III.37.113/2012/10.).

Ha a szakértői vélemény tartalmát, helyességét illetően kétség merül fel, akkor a bizonyításra köteles félnek kell indítványt tennie elsődlegesen a szakértő nyilatkozatának vagy a vélemény kiegészítésének beszerzése érdekében. A bíróság a szakértői véleménnyel kapcsolatos kétségeket a szakértő felvilágosítás adására való felhívásával oszthatja el (Kfv.III.37.600/2011/6.). Homályos, hiányos, ellentmondásos szakvélemény esetén a vélemény kiegészítésének, szakértői felvilágosítás megkövetelésének van helye, ennek eredménytelensége esetén új szakértőt kell kirendelni (Kfv.III.37.060/2012/8.). A bíróság a szakértői vélemény felülrértékelése előtt köteles a szakértővel tisztázni a szakvélemény homályos pontjait (Kfv.III.37.195/2012/7.).

Aggályos, ellentmondó szakvéleményre alapítva megalapozott ítélet nem hozható (Kfv.III.37.072/2012/6.), a szakvélemény ellentmondásainak feloldása, hiányosságainak pótlása nélkül hozott ítélet törvénysértő (Kfv.III.37.113/2012/10.). Az ingatlanbecslés szabályait, a szakmai szabályokat sértő szakvéleményre nem alapítható ítélet (Kfv.II.37.570/2013/8.).

Kiemelendő a fentieken túl, hogy a jogvita elbírálásához szükséges bizonyítékok rendelkezésre bocsátása a bizonyításra köteles felet terheli, a bizonyítás indítványozásának elmaradása esetén a mulasztás jogkövetkezményeit, vagy a bizonyítás sikertelenségét a bizonyításra kötelezett fél terhére kell értékelni (Kfv.II.37.351/2012/8.). Ezért, ha a bizonyításra köteles fél (legyen ez akár a felperes, vagy a bizonyítási teher megfordulását követően az I. és II.r. alperes) nem kéri a szakértői vélemény kiegészítését, vagy új szakértő kirendelését, a bíróság hivatalból nem folytathatja a bizonyítási eljárást, a bíróság csak a rendelkezésére álló bizonyítékok figyelembe vételével, azok összességében való értékelése alapján dönthet és a mulasztást a Pp. 3.§ (3) bekezdése szerint értékeli.

(A bíróság jogosult arra, hogy a perben kirendelt szakértő alkalmatlan véleményét

mellőzve hozzon döntést – Kfv.III.37.030/2013/6.)

Ha a perben beszerzett szakértői vélemény aggálytalan, mert a tartalmi, szakmai, jogszabályi követelményeknek megfelel, a per adataival nem áll ellentmondásban, kellően indokolt, akkor a perben újabb szakértő kirendelésére nem kerülhet sor (Kfv.II.37.264/2012/16.).

Állítható, hogy a bíróság a szakértői bizonyítást igénylő kérdésekben akkor van a döntéshozatal szempontjából kedvező helyzetben, ha a perben kirendelt szakértő a hatósági határozatban foglaltakat támasztja alá, és a vitatott kérdésekben egyező álláspontot fogalmaz meg. Ekkor a további bizonyítás indokai nem állnak fenn, a szakértői vélemény aggálytalanul alátámasztja a határozat törvényességét (Kfv.II.37.497/2013/8.).

A bizonyítási eljárás nehézségei és szabályozási problémái akkor kerülnek felszínre, ha a közigazgatási eljárásban és a perben kirendelt szakértő véleménye ellentétes, vagy jelentős mértékben eltérő megállapításokat tartalmaz. E kérdés nehézséget adja többek között, hogy a bizonyítási eljárás a közigazgatási eljárásra és a bírósági eljárásra kettéosztott ugyan, de az eljárások nem tekinthetők egységes egésznek, sajátos szabály érvényesül abban a körben, hogy ki tekinthető a perben kirendelt szakértőnek. Mindkét eljárásban bár igazságügyi szakértő jár el, és mindegyikre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, perbeli “egyenrangúságukat” nem lehet megteremteni, együttesen szakkérdésben nem hallgathatók ki (lsd. szakértő kirendelés és kizárás Pp. szabályai). Tekintve, hogy sem a hatóság, sem a bíróság nem rendelkezik szakértelemmel a kártalanítás összegének megállapítására, a döntéshozatal során mindketten a szakértői tevékenységnek “kiszolgáltatottak”.

Ebből ered, hogy a szakkérdésben felmerült vitákat egy szakértő kirendelése - az esetek nagy részében - nem oldja meg. A perben beszerzett szakértői véleménnyel szemben - igen gyakran - komoly igényként jelenik meg, hogy azt össze kell vetni a közigazgatási eljárás során beszerzett szakértői véleménnyel, az egyes vélemények között adódó

ellentmondások feloldása elengedhetetlen (különösen indokolttá válik, ha a perben kirendelt szakértő a korábbi szakértői véleménnyel nem ért egyet, így a szakkérdésben két ellentétes vélemény áll rendelkezésre). A szabályozás hiányossága miatt a közigazgatási perre vonatkozó eljárási szabályok nem teszik lehetővé a közigazgatási eljárásban és a perben kirendelt szakértő együttes, szakértőkénti meghallgatását. A közigazgatási perben ugyanis a Pp. 336/B.§ (2) bekezdése alapján – de az általános szabályok (Pp. 178.§ (1) bekezdés) szerint - sem járhat el szakértőként a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő. A közigazgatási perben is csak az a személy hallgatható ki szakértőként, akit szakértőként a bíróság kirendelt, ez pedig a közigazgatási eljárásban eljáró szakértő e minőségében való kihallgatását nem teszi lehetővé. A polgári perrendtartási szabályok szerint csak a szakértőt kell/lehet a hamis véleményadás következményeire figyelmeztetni. A közigazgatási eljárásban résztvevő szakértő szabályosan csak tanúként lenne kihallgatható. Azonban a tanú csak tényekre (kisajátítási ügyekben pl. kisajátított és azzal összehasonlított ingatlanok adataira, a helyszínen látottakra, az ingatlan adatok beszerzésére) és nem szakkérdésben (pl. szakértői módszer, korrekciós tényezők mértéke, indoka) nyilatkoztatható, a tanút nem lehet figyelmeztetni a hamis szakvélemény adásának jogkövetkezményeire, azaz az igazmondás épp abban a körben nem terheli, melyben meghallgatása (szakkérdés) szükséges, így kétséges, hogy van-e értelme a tanúkénti kihallgatásnak.

Fentiek miatt indokolt lenne átgondolni, hogy a közigazgatási perek bizonyítási szabályai körében szükség lenne egy olyan jellegű változtatásra, mint amelyet a Pp. 2011. január 1-től a Pp. 183/A.§-ában bevezetett. E szerint ha a fél a perben bizonyítékként a nevesített nemperes és közjegyzői eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő véleményére hivatkozik, köteles azt keresetleveléhez csatolni (mint ahogy az alperes is csatolja a közigazgatási iratok között azt a szakvéleményt, amelyre határozatát alapította), e szakvélemény ugyanolyan bizonyítási eszköznek minősül, mintha a szakvéleményt a perben kirendelt szakértő terjesztette volna elő, továbbá a bíróság a szakértőt megidézheti és meghallgatására a Pp. 180.§ (1) bekezdés és 182.§-a megfelelően irányadó.

Tekintettel arra, hogy a szakértői bizonyítás esetén is elvárás, hogy a bíróság törekedjen a releváns tények feltárására, a szakvélemények közötti ellentmondások feloldására, a felmerült szakmai aggályok kiküszöbölésére és csak ezt követően hozzon döntést, elengedhetetlennek tűnik a szabályozás korrekciója. A Pp. 183/A.§-ához hasonlóan a közigazgatási perben is módot kellene találni arra, hogy a közigazgatási eljárásban résztvevő szakértő egyenrangú vitapartnerként vehessen részt a perben, és a kompetens, szakismeretekkel rendelkező személyek álláspontjai közötti ellentmondásokat – együttes meghallgatásukkal, véleményeik tényleges ütköztetésével - a bíróság feloldhassa. A módosítással lehetőséget kellene adni arra, hogy a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértőt a bíróság szakkérdésben hallgathassa ki megfelelő törvényi garanciák mellett. A szabályok megváltoztatásáig egy elnehezült és elhúzódó bizonyítási eljárás várható a közigazgatási perekben.

Ellentmondásos a felülvizsgálati bíróság gyakorlata is abban a kérdésben, hogy milyen módon oldható fel a közigazgatási és bírósági peres eljárásban kirendelt szakértői vélemények közötti eltérés, ellentmondás.

Van olyan felülvizsgálati döntés, mely engedi (nem kifogásolja), elfogadja, hiányolja a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő perbeli meghallgatását (Kfv.IV.37.972/2010/7. Kfv.IV.38.215/2010/13., Kfv.III.37.129/2012/8.), míg más döntések a perben kirendelt szakértőhöz intézett kérdés (“adja indokát a két vélemény közötti eltérésnek”) megválaszolásával, vagy új szakértő kirendelésével lát lehetőséget az ellentmondások feloldására (Kfv.IV.37.972/2010/7.).

IV.2. A magánszakértői vélemények szerepe,értékelése:

Ez a részanyag dr. Molnár Ambrus: A magánszakértői vélemény perjogi helyzete a polgári peres eljárásban c. munkájának felhasználásával készült:

A polgári peres eljárásban (de állásponton szerint a közigazgatási perben is) a bírói gyakorlat magánszakértőnek minősíti a per azon résztvevőjét, akinek célja a szakértői vélemény, mint bizonyíték perbeli funkciójának részben, vagy egészben történő betöltése, közreműködésére azonban nem a bíróság kirendelő végzése alapján került sor. A Pp. 177. § (1) bekezdése által szabályozott szakértőnek, mint bizonyítási eszköznek a

legfontosabb jogi jellemzője, hogy annak perbeli pozíciója, valamint az ahhoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek teljes köre a bíróság kirendelő végzésén alapul.

A magánszakértő perjogi helyzetének a legfőbb sajátossága, hogy feladata ellátása során a bíróság kirendelését és ezáltal a szakértőt megillető, törvényben biztosított jogok és kötelezettségek rendszerét nélkülözi. Ehelyett tevékenységét valamelyik peres fél felkérésére, leggyakrabban megbízási szerződés alapján fejt ki. E megbízási jogviszonynak pedig fogalmi eleme a megbízó érdekeinek szolgálata, aki az ügy uraként meghatározza a magánszakértő feladatait, az általa megválaszolandó kérdések körét, rendelkezésre bocsátja az ennek teljesítéséhez szükséges adatokat, valamint viseli mindenek költségeit is. Mindezekre a magánszakértő által készített szakvélemény értékelése során is indokolt figyelemmel lenni.

A magánszakértői tevékenységgel kapcsolatban felvetődik több kérdés:

- az egyik fél által, rendszerint egyoldalúan beszerzett magánszakértői vélemény hogyan viszonyul a polgári per alapelveihez, különösen a pártatlanság, a tisztességes eljáráshoz való jog és a perbeli esélyegyenlőség elveihez?
- hogyan érvényesül a szabad bizonyítás rendszere és a bizonyítékok szabad mérlegelésének elve a magánszakértői véleménnyel kapcsolatban?

A polgári per alapelvei nem egymástól elszigetelten, hanem komplex módon, egyidejűleg és egymással kölcsönhatásban fejtik ki a hatásukat. Ebből okszerűen az következik, miszerint a bíróság feladata, hogy a per tisztességes lefolytatásának kötelezettsége keretében, a konkrét per tényállásához és egyedi sajátosságaihoz igazodóan biztosítsa az adott ügyben a polgári per alapelveinek érvényesülését és összhangját. Ezen összhang megteremtése során, az alapelveknek a konkrét ügyben felálló rendszerébe kell beillesztenie a magánszakértő és az általa készített magánszakértői vélemény intézményét.

A magánszakértői vélemények perbeli értékelésének több fejlődési szakasza volt.

Kezdetben az a körülmény volt meghatározó, miszerint sérti a peres felek mellérendeltségének és egyenjogúságának elvét, ha valamelyik fél a bíróság és az ellenérdekű fél tudta, valamint közreműködése nélkül, egyoldalúan szerez be szakértői véleményt. Ezért a magánszakértői vélemény a perben legfeljebb az azt beszerző fél személyes előadásaként, szakmai véleményeként jelenhetett meg és ebben a minőségében került elbírálásra (BH 2004.59., BH 1996. 102.) A későbbiekben megtartották a magánszakértői véleménynek a fél előadásaként történő minősítését, ennek ellenére ahhoz a bíróság által kirendelt igazságügyi szakértő véleményével kapcsolatban, valamilyen következményt fűztek (BH 2007.192., BH 1999.365., BDT 2003. 759.)

A magánszakértői vélemény minőségileg más jogi megközelítése figyelhető meg a BH 1983. 233. számú eseti döntésben, melyben a bíróság a magánszakértői véleményt az egyéb bizonyítékokkal még nem tekintette egyenrangúnak, de kétséget kizáró módon azokkal egy sorban kezelte és az ellentmondások feloldásának szükségessége körében figyelembe vette.

A fejlődés következő szakaszát azok a határozatok képviselik, amelyek a magánszakértői véleményben foglaltakat nem egyszerűen az azt beszerző fél személyes előadásának tekintették, hanem befogadták azt a perbeli bizonyítékok körébe (BDT 2001.181., BH 2003.17.)

A napjainkban azzal jellemezhető e fejlődés, hogy a bíróságok a magánszakértői vélemény bizonyítékként történő elfogadása mellett vizsgálják annak bizonyító erejét és a kirendelt igazságügyi szakértői véleményhez való viszonyát is (BH2012. 175.). E döntésében például kifejtette a felülvizsgálati bíróság, hogy a magánszakértői vélemény nem egyszerűen a fél - szakmai kérdésben tett - előadása, hanem olyan egyedi, a Pp. 166. §-ának (1) bekezdésében nem említett sui generis bizonyítási eszköz, amelyet a bíróság a szabad bizonyítás [Pp. 3. § (5) bekezdés] keretén belül értékelni köteles. Okfejtése szerint a bíróság az ellentmondások feloldása nélkül, a Pp. 206. §-ának (1) bekezdése értelmében, mérlegeléssel nem fogadhatja el a fél megbízása alapján készült magánszakértői véleményben foglaltakat ítélezése alapjául, félretéve ezzel a perben kirendelt - és így a felektől teljesen független - szakértő álláspontját. A kirendelt szakértő véleménye csak akkor vethető el, illetve a magánszakvélemény csak akkor

fogadható el, ha a vélemények ütköztetésének eredményeként a kirendelt szakértő véleményének helyességéhez nyomatékos kétség fér, míg a magánszakvéleményt annak előterjesztője kellő szakmai indokokkal támasztotta alá.

Ehhez hasonló álláspont jelenik meg a BH2010. 186., és a BDT 2005. 1092. számú eseti döntésében is.

A kirendelt igazságügyi és a magánszakértői vélemények ellentmondásai alapján követendő eljárást vizsgálta a bíróság a BDT 2001. 444. számú eseti döntésében is. Abból indult ki, miszerint a felperes megbízásából - egyébként bejegyzett igazságügyi szakértő által készített - szakvéleményezés a Pp. 177. §-a értelmében nem minősül „szakértői véleménynek”. Ezért a bíróságnak nem a két szakértői értelmezés közötti ellentétek „feloldásáról” kell intézkedni, hanem más perbeli adat – azaz a felkért magánszakértő értékelése - kétséggé teheti az igazságügyi szakértő megállapításait. Amennyiben a szakértői véleménnyel kapcsolatos kétségek megnyugtató módon nem oszthatók el, úgy a Pp. 182. § (3) bekezdésében írtaknak megfelelően, másik, de nem harmadik szakértőt kell kirendelni.

A magánszakértői vélemény perbeli felhasználásának formái

1. A magánszakértői vélemény beszerzésének egyik gyakori esete, amikor a fél még a per megindítása előtt fordul magánszakértőhöz:

- vagy azért, hogy a keresetlevél benyújtásához szükséges szakmai döntések meghozatalához magánszakértő segítségét vegyen igénybe,
- vagy azért, hogy a fél a szakkérdésekre vonatkozó kereseti tényelődását helyesen tudja megfogalmazni, vagy a követelés összegét jól kimunkálni.

Az így keletkezett magánszakértői véleményekre jellemző, hogy azok tartalma közvetlenül megjelenik a felperes keresetlevelében, ahol osztja a tartalmat hordozó keresetlevél perjogi helyzetét és ennek megfelelően a perbeli jelentősége megegyezik a fél előadásának súlyával és jelentőségével.

2. A fél a perbeli követelését alátámasztó bizonyítékként kívánja a magánszakértői

véleményt felhasználni. Ez rendszerint együtt jár az említett perbeli funkció betöltéséhez szükséges adatok közlésével, ennek keretében esetleges szemle megtartásával, vagy különböző szakmai vizsgálatok elvégzésével. Ennek következtében az ilyen magánszakértői vélemények akár a perben releváns tények számottevő körére is kiterjedhetnek és tartalmazhatják azok szakmai elemzését, értékelését. E körülmények pedig lehetővé tehetik, hogy a magánszakértői véleményt a bíróság a bizonyítékok körében kezelje. E magánszakértői vélemény azonban (a kirendelés, mint jogkeletkeztető tényező hiánya miatt) közvetlenül soha nem léphet a bíróság által kirendelt igazságügyi szakértő véleményének a helyébe.

Ehelyett az előző bekezdésben vizsgált tulajdonságokkal rendelkező magánszakértői vélemény olyan egyéb perbeli bizonyítékként értékelhető, amelynek a bizonyítási eljárás lefolytatása és a tényállás megállapítása során történő felhasználásáról, valamint a felhasználás módjáról a bíróság a tényállás és a konkrét ügy egyedi sajátosságai alapján dönthet. Ennek során a bíróság azt vizsgálja, hogy az ügy konkrét tényállása és a magánszakértői vélemény tartalma alapján az utóbbi melyik nevesített bizonyítási eszközhöz áll a legközelebb.

Ettől függően dönthet akként, hogy a magánszakértőt tanúként hallgatja ki és ebben az esetben annak fogatosítására a tanúvallomásra irányadó szabályokat kell alkalmazni. A magánszakértő tanúkenti kihallgatásának tipikus esete, amikor a magánszakértő még megsemmisíthető olyan tárgyi bizonyítékot, vagy helyszínt, amely azóta megváltozott, vagy megsemmisült, ezért megtekintése és megvizsgálása a perben már fizikailag nem lehetséges. Emellett kihallgatható a magánszakértői véleményt megalapozó tényekre, de szakmai érvekre vonatkozóan nem. Nincs akadálya annak, hogy ezzel egyidejűleg, vagy ezt követően a bíróság igazságügyi szakértőt rendeljen ki.

A magánszakértői vélemény leggyakrabban írásban készül és a fél írásbeli beadványának mellékleteként jelenik meg a polgári perben. Ez pedig lehetővé teheti, hogy a bíróság – a per egyedi sajátosságaitól függően – azt okirati bizonyítékként értékelje és azt a perben az erre irányadó szabályok szerint használja fel. Ennek során a

magánszakértői vélemény közokirat, vagy teljes bizonyító erejű magánokirat jellege fogalmilag fel sem merülhet. Helyesen a magánszakértői vélemény okirati bizonyítékként a Pp. 199. § által meghatározott olyan egyszerű okiratnak tekinthető, amelynek bizonyító erejét a bíróság a per egyéb adataival egybevetve határozza meg.

A magánszakértői véleményt továbbra is a fél személyes előadásaként kell kezelni a fent írt azon esetekben, amikor azt a fél a kereseti tényelőadásának a megjelenítése, az összecszerűség megállapítása vagy a kérelem kimunkálása érdekében rendelte meg és ténylegesen erre a célra használta fel. Ez a minősítés okszerűen elvezet ahhoz a következtetéshez, miszerint a fél előadásaként megjelenő magánszakértői vélemény a perben nem lehet bizonyíték. (Pp. Nagykommentárnak a 166. §-hoz fűzött magyarázata) Ezt támasztja alá a Pp. 3. § (5) bekezdése és a Pp. 206. § (2) bekezdése is. E rendelkezések szerint a bíróság a tényállás felderítéséhez szabadon felhasználhatja a felek előadásait és mérlegelése körébe vonhatja azt a körülményt, ha a fél a személyes megjelenés kötelezettsége ellenére nem jelent meg, a bíróság valamely felhívásának nem tett eleget, vagy valamely kérdésre a választ megtagadta. A Pp. 3. § (5) bekezdése szempontjából releváns fél előadásának a perbeli funkciója ugyanis alapvetően a kérelmeknek a megjelölése, valamint az ezeket megalapozó tényállás ismertetése. Ennek a bizonyítási eljárás szempontjából nem az a jelentősége, hogy bármilyen tényt alátámasztó vagy megerősítő bizonyítékkul szolgáljon, hanem az a perjogi rendeltetése, hogy a fél tényelőadása – az ellenérdekű fél nyilatkozatától függően – meghatározza magukat a bizonyításra szoruló tényeket. A félnek a Pp. 206. § (2) bekezdésében írt mulasztásai pedig önmagukban a tényállás vonatkozásában semmilyen információ-tartalmat nem hordoznak. Ezért a törvény sem bizonyítékként kezeli azokat, hanem közvetett módon, a mérlegelés egyik szempontjaként tartja alkalmasnak valamely tény megerősítésére vagy gyengítésére.

A magánszakértő véleményének a fél személyes előadásaként történő minősítése nem véletlenül kezdett el fejlődni a perbeli bizonyítékká válás irányába. Ez a folyamat szoros összefüggésben áll a polgári per alapelveinek a rendszerváltás óta eltelt időben végbement fejlődésével. Ennek röviden az volt a lényege, hogy a polgári perben

megerősödött a rendelkezési és a tárgyalási elv. Ez azzal a következménnyel járt, hogy a bizonyítási eljárással összefüggésben a feleket nagyobb aktivitásra ösztönözte, kiterjesztette a bizonyítással összefüggő jogaikat és kötelezettségeiket. Ez mindenek előtt abban nyilvánult meg, hogy a bíróság a jogvitát csak a fél erre irányuló kérelme alapján bírálhatja el, amellyel kapcsolatban a felek kötelezettsége a szükséges bizonyítékok rendelkezésre bocsátása, valamint a bizonyítás eredménytelenségéből származó következmények viselése. (Pp.3.§.(2)-(3)bek)

A rendelkezési elv magába foglalja, hogy a felek maguk határozhatják meg a per tárgyi kereteit és ennek során szabadon dönthetnek arról, hogy milyen tényeket és mely bizonyítékokat tesznek a per tárgyává. E per tárgyává tett bizonyítékokat a bíróság egyrészt a törvényben meghatározott esetekben mellőzheti, másrészt mérlegelheti, hogy mennyire alkalmasak a bizonyításra szoruló tények alátámasztására. Egyéb jogosultságokkal azonban ezzel kapcsolatban a bíróság nem rendelkezik. (Pp.3.§.(4) bekezdés) A törvény e rendelkezései kiegészülnek azonban a szabad bizonyítási rendszer elvével, amely magába foglalja egyrészt a bizonyítás lefolytatásának formai szabadságát, másrészt annak lehetőségét, hogy a bíróság bármely arra alkalmas eszközt bizonyítékként felhasználhasson. (Pp.3.§.(5) bekezdés) Ezen alapelv szolgálatában, a Pp. 166. § (1) bekezdése a bizonyítékok körébe sorolja „különösen” a Pp. által nevesített bizonyítási eszközöket. E különösen szóhasználat azonban utal a felsorolás példálózó jellegére és a lehetséges bizonyítási eszközök elvileg végtelen sorára.

A Pp. 3. § és a Pp. 166. § fent vizsgált rendelkezéseinek az egybevetése alapján az állapítható meg, hogy a felek tényállításaik alátámasztására bármilyen bizonyítékot – tehát akár magánszakértői véleményt is – megjelölhetnek, amellyel kapcsolatban a bíróságot csak annak szabad mérlegelési joga illeti meg. Ez a jogi alapja a magánszakértői vélemény bizonyítékként történő felhasználásának. A bizonyítékok körében azonban a magánszakértői vélemény a Pp. 177. § (1) bekezdésében írt kógens feltételek hiánya miatt, a Pp. 177. § (1) bekezdése szerint minősülő bizonyítási eszköz nem lehet, a magánszakértő a bíróság által kirendelt szakértő jogi helyzetébe nem kerülhet, a magánszakértői vélemény pedig a bíróság által kirendelt igazságügyi

szakértői vélemény helyébe nem léphet. Ehelyett a magánszakértői vélemény a Pp. 166. § (1) bekezdése által nem nevesített, egyéb bizonyítási eszköznek tekintendő, amelynek bizonyító erejét a bíróság a per egyéb adataival egybevetve, maga határozhatja meg.

Az előzőekből következik, hogy sem a per előtt, sem a per alatt beszerzett magánszakértői vélemény a perben a kirendelt igazságügyi szakértő véleményének jogi helyzetébe nem kerülhet. Ennek ellenére nem hagyható figyelmen kívül, hogy mind a kirendelt igazságügyi, mind pedig a magánszakértői vélemény ugyanazokat a problémákat vizsgálja és ugyanazokra a kérdésekre keres választ. Amennyiben azonban egymástól eltérő szakmai következtetésekre jutnak, a perben nem két szakértői vélemény áll egymással szemben, hanem egy szakértői vélemény és egy egyéb bizonyítéknak minősülő, eltérő tartalmú egyéb peradat áll rendelkezésre. Ez pedig meghatározza, hogy a bíróságnak mi a további feladata. A magánszakértői vélemény ugyanis nem szakvélemény, ezért legfeljebb ahhoz szolgálhat alapul, hogy az igazságügyi szakértő véleményét aggályossá tegye és felhívja a figyelmet annak esetleges ellentmondásaira. Ebben a helyzetben a bíróságnak a Pp. 182. § (3) bekezdése szerint kell eljárnia és a magánszakértői véleményt ki kell adnia a kirendelt igazságügyi szakértőnek, majd ezt követően, a homályos, hiányos, vagy ellentmondó részek tekintetében az igazságügyi és a magánszakértő együttes meghallgatását kell foganatosítania. Amennyiben ez nem vezet eredményre, előállnak az új szakértő kirendelésének a perjogi feltételei és a bíróságnak a fél kérelmére új szakértőt kell kirendelnie. Elvileg nincs jogi akadálya annak, hogy ilyen esetben a bíróság a magánszakértői véleményt készítő személyt rendelje ki újabb szakértőként. Ennek további feltétele azonban, hogy a magánszakértő rendelkezzen a Pp. 177. § (2) bekezdésében, valamint az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvényben előírt működési feltételekkel.

A munkacsoport álláspontja szerint:

A magánszakértői vélemény, mint bizonyíték perjogi szerepének változása maga után vonja a közigazgatási eljárásban beszerzett szakértői vélemény bizonyító erejének növekedését. E vélemény ugyanis egy független eljárási szereplő, a hatóság által felkért

és a Szakértői tv. szerinti jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező igazságügyi szakértő munkája, amely szintén sui generis bizonyíték, és valahol a perbeli szakvélemény és a magánszakértői vélemény között helyezkedik el súlyát tekintve.

IV.3. Egyéb bizonyítási eszközök:

A kisajátítási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben is felmerül a releváns tények megállapítása körében okiratok, hatósági engedélyek, stb. értékelésének igénye. Ezek bizonyítékként való értékelése ritkán vet fel problémákat.

Az ingatlan valós, természetbeni állapotát és nem ingatlan-nyilvántartási jelleg szerinti értékelését kell elvégeznie a szakértőnek (Kfv.VI.37.386/2011/9.). A megközelíthetőség tekintetében a kisajátításkori állapotnak van jelentősége (Kfv.IV.38.116/2011/2.). A kisajátított ingatlan eredeti rendeltetésének és más ingatlanhoz való funkcionális kapcsolatának vizsgálata nélkül nem lehet a visszamaradó ingatlan kisajátítására irányuló kérelmet elutasítani.

VI. A szakértői bizonyítás bírói szemszögéből

A tulajdonjog állam általi elvonása megvalósulhat normatív jogi aktussal államosítás útján, vagy egyedi jogalkalmazói határozattal kisajátítás útján. "A tulajdon állam általi elvonása kapcsán annyi általánosságban elmondható, hogy annak univerzális (alkotmányi és nemzetközi jogi) mércéje is a közérdek mint megfelelő jogalap mellett a megfelelő értékgarancia, azaz a(z) - alapvetően a XIX. századtól az első világháborúig kialakuló, klasszikus ortodox nézet szerinti követelményként - teljes (full) vagy azonnali, megfelelő és tényleges kártalanítás (prompt, adequate and effective compensation)."⁴¹ Az Alkotmánybíróság is rámutatott, hogy "Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása."⁴² Az Alaptörvény megfogalmazásában: "Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet."⁴³ Az alcím szerinti téma szempontjából ez utóbbi követelmény teljesülését elősegítő (biztosító ?) bírói gyakorlat elemzése bír jelentőséggel. Ahhoz, hogy a szakértői bizonyítás kérdéskörét részletesebben elemezzük, szükséges ennek jogszabályi háttérét áttekinteni.

Az igazságszolgáltatási szakértő közreműködésének szükségessége már a hatósági szakban felmerül. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (Kstv.) 25. § (2) bekezdése

41 *Téglási András A hatékonyság kérdése a tulajdon kisajátítása kapcsán. Pázmány Law Working Papers 2012/6. 3. p.*

42 *64/1993. (XII. 22.) AB határozat*

43 *Magyarország Alaptörvénye XIII. cikk (2) bekezdés.*

értelmében ha a kérelem és mellékletei megfelelnek az e törvényben előírt feltételeknek, a kisajátítási hatóság - a 26. § - ban foglalt kivételekkel - tárgyalást tűz ki, továbbá a kisajátításra vonatkozó szakvélemény elkészítése céljából az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény szerinti szakértőt (a továbbiakban: szakértő) rendel ki, és meghatározza a szakvélemény elkészítésének határidejét.

A Kstv. 25. § (3) bekezdésében a szakértői feladat ellátására annyit rögzít, hogy a szakértő a szakvéleményt jogszabályban meghatározott szerkezetben és adattartalommal, a mérlegelés módszerének és a figyelembe vett szempontoknak a bemutatásával köteles elkészíteni. A szakvélemény elkészítésére irányuló feladat kapcsán csak vélelmezhetjük, hogy a szakértő egyik legfontosabb feladatát képezi a kártalanítás összegének megállapításához szükséges értékgazdasági adatok rögzítése, elemzése. A Kstv. nem ad semmilyen szempontot a szakértő számára, hogy kell-e a szakvéleményben szabványra, valamiféle szakmai alapelvre hivatkozni. Mint arra az egyik elismert igazságügyi szakértő rámutat, "Évtizedes pályafutásom során még nem találkoztam olyan ingatlan-értékbecslési igazságügyi szakértői véleménnyel, amely az említett értékelési szabványok valamelyikére hivatkozott volna, vagy netán idézett volna belőle."⁴⁴

Más vélemény szerint " Jogszabályban természetesen elő lehet írni bizonyos szakmai minimumot, amely garantálni tudja, hogy dilettánsok ne „szakértsenek”. A képzés és a gyakorlat azonban sokszor egyáltalán nem elég a jó szakmai színvonal garantálásához, ráadásul a 9/2006. (II.27.) IM rendelet által az egyes szakterületekhez megkövetelt képzési feltételek általában vagylagosak. Ezért a szakvélemény értékeléséhez komoly segítséget jelentene, ha a szakértő számot adna arról is, hogy az épp véleményezett területen milyen konkrét jártassággal bír, illetve hogy az mennyire időszerű."⁴⁵ Általános tapasztalatként rögzíthető, hogy a kisajátítási eljárás során (de a perben is) a szakértők

44 Csirmaz László: *Értékelési szabványok*.
<http://misk.hu/publikacio/csirmaz-laszlo/20120911/ertekelesi-szabvanyok.html>

45 Pázmány Law Working Papers 2012/13 Metzinger Péter *A szakértői bizonyítás hatékonysága gazdasági perekben, de lege lata és de lege ferenda*

olyan , a forgalmi érték megállapítása érdekében beszerzett összehasonlító adatokra hivatkoznak, amely adatok mögötti ingatlan tényleges jellemzőit a felek - főszabályként - nem ismerik meg, az értéknövelő- és csökkentő tényezők kapcsán pedig a szakértők gyakran hivatkoznak szakmai szokásokra.

A hatósági eljárásban alkalmazott fenti gyakorlat stabilizálódásának részbeni oka az, hogy az ügyfél számára még mindig reményt jelenthet a bírósági út igénybevétele, amikor meggyőződése szerint a hatóság helytelen értékadatokat állapít meg. Persze nem titok az, hogy "a kártalanítás mértékének két - alapvetően ellentétes - érdek keresztmetszetében kell megállapításra kerülni. A kisajátító állam érdeke, hogy minél olcsóbban megússza a dolgot, míg a tulajdonelvonást elszenvedő épp ennek ellenkezőjében, a minél magasabb összegű kártalanításban érdekelt."⁴⁶

Mondhatnánk, hogy jogállamiságot jelző bírói felülvizsgálat lehetősége valós 'alulértékelés' esetén garanciát nyújt az ügyfél számára, ez azonban nem egészen így van. Itt át is kell térnünk a bírósági szakra, amely szakaszra jellemző eljárás során láthatjuk: teljesül-e feltétel nélkül minden esetben az ügyfél elvárása, vagyis a fentebb idézett alkotmányos követelmény.

A peres eljárás alapjait a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) adja a Kstv.-ben rögzített néhány eljárási szabállyal kiegészítve. A Pp. 177. § (1) bekezdése szerint ha a perben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához vagy megítéléséhez olyan különleges szakértelem szükséges, amellyel a bíróság nem rendelkezik, a bíróság szakértőt rendel ki. Rendszerint egy szakértőt kell alkalmazni, több szakértőt csak különböző szakkérdések felmerülése esetében lehet kirendelni. (Kfv. III. 37.244/2011/7)

A szakértő kirendelésével részben eldől az ügy sorsa, hiszen a bíró számára olyan fontos fogódzó a szakértői vélemény, amely az esetek többségében meghatározza az ügy kimenetelét. (Kfv.IV. 38.009/2010/6.) Éppen a szakértelem hiánya és a korábban jelzett, szakvéleményből hiányzó jogszabályi - illetve szabvány hivatkozások nélkül a szakértő

46 Téglási András A hatékonyság kérdése a tulajdon kisajátítása kapcsán. Pázmány Law Working Papers 2012/6. 11.p.

meggyőző erején, a szakmai szokások bemutatásán múlik, hogy a bíróban a szakvéleményt elfogadó meggyőződés kialakul-e vagy sem. Abban az esetben könnyebb dolga van a bírónak, ha a perszakértő a hatósági eljárás során kirendelt szakértővel egyező álláspontra jut."A tényállás-tisztázási kötelezettségének tehát a megyei bíróság eleget tett és részletes indokát adta annak, hogy a perben kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleménye miért alkalmas teljes mértékben a tényállás megállapítására.... A perszakértő szakvéleménye egyetlen pontban sem állt ellentétben sem önmagával, sem az államigazgatási eljárás során szerzett szakvélemény egyetlen megállapításával sem." (Kfv.IV.37.988/2010/7) Ez esetben könnyebb helyzetben van a bíró, hiszen az általa kirendelt szakértő bizonyította a hatósági szakvélemény helyességét. Tapasztalatom szerint az ügyek elenyésző hányadában fordul elő ilyen "egyezőség". A bíró számára az igazi kihívást az jelenti, ha lényeges az eltérés a fenti példa szerinti két szakvélemény között. Egyik döntésében "Kiemeli a Legfelsőbb Bíróság, hogy a megyei bíróság részletes és körültekintő eljárást folytatott le, a felperes indítványainak megfelelően igazságügyi szakértők bevonásáról rendelkezett, a szerzett szakértői véleményeket a perben összevetette, értékelte és mérlegelte, jogerős ítéletének indokolásában részletesen megokolt indokát adta, hogy melyiket miért és milyen mértékben fogadta el ítélezése alapjául. A szakértői vélemények közötti ellentmondások feloldása érdekében a szakértőket meghallgatta, szakértői vélemény kiegészítése iránt intézkedett." (Kfv. IV. 37.788/2010/8).

A Pp. 182. § (3) bekezdése szerint, ha a szakvélemény homályos, hiányos, önmagával vagy más szakértői véleménnyel, illetve a bizonyított tényekkel ellentétben állónak látszik, vagy helyességéhez egyébként nyomatékos kétség fér, a szakértő köteles a bíróság felhívására a szükséges felvilágosítást megadni. E jogszabályhelyre hivatkozással gyakran találkozunk olyan kúriai döntéssel, amely szerint a szakvélemények közötti ellentmondásokat - szükség esetén a szakértők meghallgatásával - fel kell oldani. (Kfv.IV.37.772/2012/10.) Ennek módszerére azonban egzakt megoldási javaslat nincs. Az egymásnak ellentmondó szakvélemények közötti ellentmondás feloldásának kézenfekvő megoldása a szakértők személyes meghallgatása. Ez utóbbi gyakorlat azonban meglehetősen vegyes képet mutat: meghallgatható az alapeljárásban eljáró szakértő ilyen minőségében is (1833/2008. köz. elvi határozat),

de tanúként is. Ugyanilyen vegyes képet mutat a magánszakértő véleményének értékelése a bizonyítékok körében, illetve a meghallgatásának minősége (tanú, szakértő). A Kúria megállapította egyik döntésében, hogy " a felperes által csatolt magánszakértői vélemény a felperes mint - az alperesi közigazgatási határozatot támadó - fél előadásának tekintendő" (Kfv.IV. 38.029/2010/9.)

A tudományos szakmai vélemények többsége elfogadja azt az álláspontot, hogy "helyes az a bírósági következtetés, hogy a fél által szerződéssel alkalmazott, egyébként igazságügyi szakértő véleménye jogi jellegében ugyanaz, mintha azt a fél írta-mondta volna."⁴⁷ Ugyanakkor álláspontom szerint semmi akadálya nincs annak, hogy a magánszakértői véleményt bizonyítéknak tekintsük, még ha nem is szakértői bizonyításnak. A Pp. 177. § (1) bekezdése alapján ugyanis perben szakértő kizárólag a bíróság által szakértőként kirendelt személy lehet.

A rendelkezésre álló szakvélemény(ek) megértése nem könnyű feladat egy más végzettségű ember számára. Egyetérthetünk ugyanakkor abban, hogy „A szakvéleményt mind a szakemberek, mind a laikusok számára érthető nyelven kell megfogalmazni. Ez kétféle nyelvi követelmény fennállását jelenti: a szakvélemény közérthető legyen, de nem lehet pontatlan.”⁷

A közérthetőség követelménye nyilván teljesül, ha a bíró ítélezése alapjául elfogadja a szakvéleményt, aggálytalannak minősítve azt. Álláspontom szerint csak akkor minősíthetünk egy szakvéleményt aggálytalannak, ha a közérthetőségen túl nem szenved a Pp. 182. § (3) bekezdésében rögzített hibában. Elfogadható az a megközelítés, hogy "a szakértő által készített szakvélemény mennyire képes közel vinni az igazsághoz, csak részben függ a szakértőtől, az viszont, hogy szakvéleménye mennyire használható az ítékezésben, szinte minden esetben a szakértő rátermettségén áll vagy bukik"⁴⁸ Ami a konkrét szakértői munkát, illetve az erre alapozott forgalmi érték-

47 *Dr. Kolláth György: Független jogi szakmai vélemény Budapest, 2007. május 15.*

48 *Bányai István : Mitől rossz egy szakvélemény? Mérnök Újság 2008. 12. sz. 28-31. p.*

megállapítást illeti, szükséges értékelni az igazságügyi szakértők rendelkezésére álló forgalmi-érték adatokat. A Kstv. 9. § (3) bekezdése értelmében a kártalanítás összegének megállapítása során a) az összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult forgalmi értékét,

b) ha az ingatlan valóságos forgalmi értéke - összehasonlításra alkalmas ingatlanok, illetve ezek forgalmának hiányában, vagy forgalmukra jogszabályban elrendelt korlátozás, illetve más ok miatt - nem állapítható meg, az ingatlan településen belüli fekvését, közművekkel való ellátottságát, ennek hiányában a közművesítés lehetőségét, földrajzi és gazdasági adottságait, termőföld esetén a művelési ágot, a földminősítés szempontjait és az ingatlan jövedelmezőségét kell figyelembe venni.

Ezeket az adatokat a NAV szolgáltatja az ingatlanok forgalmi értékeinek szolgáltatási rendjéről és az adatszolgáltatás igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 33/2007. (XII. 23.) PM rendelet alapján. A PM rendelet 3. § (1) bekezdése meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket a szakértő köteles feltüntetni az adatszolgáltatásra irányuló kérelmében. Ezen adatok, illetve a NAV PM rendelet 4. §-a alapján szolgáltatott adatai nem biztos, hogy alkalmasak a fő paramétereiben egyező (vagy hasonló) ingatlanok esetében az összehasonlításra, hiszen csak az adásvételi szerződés tartalmi ismerete adhat sok esetben olyan információt, amely bizonyos sajátos körülmények fennállását mutatják, befolyásolva ezzel az illetékkiszabás alapjául szolgáló forgalmi értéket. Ezt a problémát a 1/2013. KMJE sem oldotta meg.

E kérdés kapcsán nem mellőzhető annak vizsgálata sem, hogy a kisajátítás folytán egy "kényszer-értékesítéssel" állunk szemben, amely nem hasonlítható a magánjogi szerződésen alapuló ingatlanforgalom adataival. Forgalmi értéken általában azt az árat értjük, amelyet szabadpiaci forgalomban történő tulajdonos változás során el lehet érni. "A tulajdonos számára azonban az adott vagyontárgy nemcsak annyit ér, mint amennyit a piacon azért kapni lehet, ellenkező esetben már rég megvált volna tőle, és nem lenne szükség kisajátításra."⁴⁹ Ezt a körülményt kívánta értékelni az az igazságügyi szakértő - bíróság által el nem fogadott módon -, aki az összehasonlító értékek szerint számított forgalmi értéket 25 százalékos szorzóval növelte, éppen a kényszerértékesítés

49
elemzéséről. 169.p.

Szalai Ákos: *Karcolat az alkotmányos tulajdonvédelem gazdasági*

tényére figyelemmel (Kfv.III.37.052/2013/9 Kf.V.39.475/2000/5.
Kfv.III.37.050/2013/7.).

.
A forgalmi érték meghatározása során szükséges lenne annak jogszabályi elrendelése, hogy a szakértő ne csak összehasonlításra alkalmas adatok hiányában végezze el az értébecslést további (termőföld esetében) egy, vagy két vizsgálati módszerrel, hanem az legyen kötelező (E kérdésben osztom dr. Inámi Bolgár Kálmán szakértő úr véleményét.) A bírói gyakorlat nem akarta eddig áttörni a jogszabályi korlátokat e téren :Kfv.III.37753/2012/6; Kfv.III.37.336/2012/4.

A forgalmi érték meghatározása körében szükséges foglalkozni a kisajátítást helyettesítő adásvételi szerződésekben megjelenő vételárak realitásával. A Kúria eddigi következetes gyakorlata az volt, hogy a vételi ajánlatokban, majd az adásvételi szerződésben megjelenő árat csak kivételesen látta elfogadhatónak az alábbi indokkal: "a vételi ajánlat konjunkturális ár, az lehet akár magasabb is, mint a szabad piaci ár, de ez csak a szabad piacon elérhető árakkal való összehasonlítás után dönthető el ". (Kfv. II.37.137/2013/8.) Megengedhetőnek látta a Kúria olyan esetben is a vételi ajánlat szerinti vételár figyelembe vételét, amikor megfelelő összehasonlító adatok nem álltak rendelkezésre. (Kfv.III.37.638/2013/7.) Álláspontom szerint azon, néhány kúriai döntésben megjelenő indokolás („a kisajátítást pótló adásvételi szerződésekben szereplő vételárak eleve tartalmazznak konjunkturális elemeket”) nem fogadható el annak igazolásául, hogy a kisajátítást kérő Állam (nevében eljáró fél) - fittyet hányva az Alaptörvényben, az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvényben, szélsőséges esetben a Btk.-ban rögzített elvekre (az állami vagyonnal takarékosan, célhoz kötötten, nemzetgazdasági érdekekre figyelemmel kell gazdálkodni), a piaci értéket meghaladó (jogeseti szóhasználat szerint konjunkturális) árakat alkalmazzon. Ilyen "pazarló", piaci értéket meghaladó árajánlathoz a fenti indokkal felmentést nem adhatunk. Ha pedig elismerjük a kényszer-értékesítések árfelhajtó szerepét (mint arra kísérletet tett a fentebb jelzett ügyben eljáró szakértő), akkor ezen vételi ajánlatokban megjelenő értékadatokat az összehasonlító adatok köréből nem hagyhatjuk ki. Ezen értéknövelő szerepet nem ismerte el a bírói gyakorlat, amikor a 21/2014. közigazgatási elvi határozat rögzíti : "A kisajátítást helyettesítő adásvétel egyszeri, az adott pillanatban fennálló

vételi ajánlat elfogadásával kialakult ár, amely a piaci árnál magasabb is lehet, ezért azt – megalapozott indok nélkül, önmagában a kisajátítást helyettesítő értékjellegre utalással - tovább emelni nem lehet és a perbeli esetben nem is indokolt."

Összegzés

Álláspontom szerint fel kell adni azt a szemérmes álláspontot (jogszabályban rögzített módon), hogy a perben kirendelt szakértő csak a bíró(ság) által megfogalmazott szakkérdéseket köteles megválaszolni. El kell ismerni azt a felek által gyakran kifogásolt szakértői megállapítást, magatartást, amely a tényállás megállapításának része, tevékenységük során a bírósági döntéshozatalnak mintegy részeseivé válnak. Nem véletlen, hogy egy 2010. évi európai felmérés⁵⁰ szerint több országban élő a fenti gyakorlat.

Mezőgazdasági rendeltetésű ingatlan esetében legyen kötelező a hozamszámításon alapuló forgalmi érték megállapítás.

Célszerű lenne annak a szakvélemény bevezetőjében történő rögzítése, hogy a szakértő a feladata ellátásához milyen szakmai jártassággal, képesítéssel rendelkezik. Ez biztosan hozzájárulna a szakvélemény objektívebb értékeléséhez, az új szakértő kirendelésének indítványozását a felek talán alaposabban átgondolnák.

A szakértők szerinti különbségtétel fenntartása nem indokolt. Az a szakértő, aki az igazságügyi szakértői névjegyzékben szerepel, ezen „minőségét” akkor sem veszíti el, ha a fél magán megrendelésére készít szakvéleményt. (A perben történő fellépésénél - eljárásjogi okokból - elismerhető a tanú pozíció.)

50

Euro Expert: Das Sachverständigenwesen in Europa
(Forrás a Magyar Igazságügyi Kamara honlapján *Hogyan dolgoznak az igazságügyi szakértők Európában?* címmel)

VII. Az ingatlanok értékének meghatározása a kisajátítási perekben, szakértői módszerek és megközelítési módok

A jelen értékelő anyagot az ingatlanszakértő és a könyv, pénzügyi tőkepiaci szakértő együtt készítette el, figyelembe véve mindkét szakterület megállapításait.

Az ingatlanértékelés módszere.

Az ingatlanértékelést, illetve az ingatlanok forgalmi (piaci) értékének meghatározását három kiadvány (szabvány) alapján kell elvégezni. Ezek:

RICS Értékbecslési Szabványok (2014. január) u.n. piros könyv,
International Valuation Standards (2011.) u.n. fehér könyv,
European Valuation Standards (EVS – TEGoVOFA 2014.) u.n. kék könyv.

Ezek a könyvek irányelveket fogalmaznak, meg gyakorlatilag különbség nincs közöttük. Az irányelvek a valós piaci érték fogalmát egyformán határozzák meg:

„Az a becsült összeg, melyért az ingatlan az értékelés napján gazdát cserélhet, egy határozott szándékot mutató eladó és egy tőle független határozott szándékot mutató vásárló között, szokásos piaci feltételek szerint és megfelelő értékesítési időtartamot követően, ahol a felek jól informáltak, körültekintően és kényszerszertől mentesen járnak el.
©IVSC 2007”

Ezekre az irányelvekre alapozva a vagyontárgyak, ingatlanfejlesztések valós piaci értékének meghatározása során Magyarországon alapvetően három fő módszer jöhet számításba. Ezek az alábbiak:

VII. piaci összehasonlító adatok elemzésén alapuló értékelés;

VIII. értékcsökkentett pótlási költségen alapuló értékelés,

IX. hozamszámításon alapuló értékelési módszer;

Szakmai követelmény, hogy az értékelés során **legalább** kétféle módszert kell alkalmazni, és a kétféle módszer által kapott eredményt egyaránt figyelembe venni. Kizárólag akkor alkalmazható egy módszer, ha az ingatlan egyedi és többféle módszer nem alkalmazható sikerrel.

Az egyes értékelő módszerek metodikája is részletesen ki van dolgozva. Úgy ítéljük meg, hogy új módszerek kidolgozására nincs szükség.

A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény előírásai – véleményünk szerint – nem a valós piaci érték megállapítását célozzák, hanem valamilyen kisajátítási érték meghatározását. Az így kapott kisajátítási érték tehát nem valós piaci érték (ilyen fogalom egyébként az európai standardokban nem is szerepel)

A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény alapján a kártalanítás összegének megállapítása során:

- a) az összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult forgalmi értékét
- b) ha az ingatlan valóságos forgalmi értéke - összehasonlításra alkalmas ingatlanok, illetve ezek forgalmának hiányában, vagy forgalmukra jogszabályban elrendelt korlátozás, illetve más ok miatt - nem állapítható meg, az ingatlan településen belüli fekvését, közművekkel való ellátottságát, ennek hiányában a közművesítés lehetőségét, földrajzi és gazdasági adottságait, termőföld esetén a művelési ágot, a földminősítés szempontjait és az ingatlan jövedelmezőségét kell figyelembe venni.

A kisajátításra kerülő ingatlan piaci értékének meghatározása a per során szakkérdés, de

a kirendelő bíró szinte minden esetben korlátozza a szakértőt szakmai munkájában, amikor már a kirendelő végzésben felszólítja a szakértőt, hogy a forgalmi értéket kizárólag a helyben kialakult forgalmi értékek figyelembevételével határozza meg. (A kirendelő bíró tehát szakkérdésben utasítja a szakértőt)

Alapvető probléma tehát, hogy a szakértőnek a 2007. évi CXXIII. törvény alapján elsősorban az összehasonlító adatokra kell támaszkodnia.

Könyvszakértői, pénzügyi tőkepiaci értékelés (üzleti érték)

Az értékelő módszerek ebben az esetben is maradéktalanul rendelkezésre állnak, amelyek alapján egy kisajátítással érintett gazdasági társaság értéke, illetve értékének változása meghatározható. Ezen a területen is felmerülnek érték fogalmak.

A reális piaci érték - talán az érték leggyakrabban használt definíciója - amelyet a különböző szerzők csaknem egyetemesen határoznak meg. A reális piaci érték általános definíciója "az az ár, amelyen egy adott vagyontárgy gazdát cserél egy vásárolni kész vásárló és egy eladni kész eladó között, akik vételi, illetve eladási kényszer nélkül az összes lényeges tény birtokában és egyenlő feltételek mellett bonyolítják le az adás-vételt". (a jelen anyagban ezt a fogalmat nem használjuk). Bár a legáltalánosabban elfogadott értékmérce a reális piaci érték, ez azonban nem alkalmazható minden helyzetre.

A folyamatos működést feltételező érték fogalma nem jelent értékszabványt, hanem inkább jelent egyfajta feltételezést a vállalkozás helyzetéről. Tulajdonképpen azt jelenti, hogy a vállalkozást úgy értékeljük, mint egy alkalmas működő egységet, amely rendelkezik a maga állóeszközeivel, készleteivel és munkaerejével, nem szünetelteti, hanem folytatja üzleti tevékenységét és nem áll fenn annak veszélye, hogy valami megzavarná működését.

A felszámolási (likvidációs) érték tulajdonképpen a folyamatos működést feltételező érték ellentéte. Ez az értéktípus feltételezi, hogy a társaság működése megszűnik, és vagyontárgyait értékesítik, vagy más módon hasznosítják.

Új módszerek kidolgozására ezen a területen sincs szükség. A 2007. évi CXXIII. törvény sem szabályozza, hogy mi a teendő, ha a kisajátítás gazdasági társaság érdekeit sérti. A részünkre átadott és kiértékelt anyagok között nem találtunk olyan esetet, amikor a közigazgatási eljárás, vagy később a peres eljárás során pénzüpiaci, tőkepiaci szakértő bevonására sor került volna.

A kisajátítással érintett egyes ingatlan típusok problémái

Külterületi ingatlanok –termőföld⁵¹- kisajátításának problémái

Alapvető probléma, hogy a szakértőnek a 2007. évi CXXIII. törvény alapján elsősorban az összehasonlító adatokra kell támaszkodnia.

A fellelhető összehasonlító adatok viszont teljesen alkalmatlanok az összehasonlításra. Az összehasonlító adatok általában csak a terület nagyságát, művelési ágát tartalmazzák, számos fontos adatot pl. az aranykorona (AK) értékét nem.

A tényleges összehasonlításhoz viszont szükséges adatok lehet:

- alak, forma, táblaméret
- az aranykorona (AK) érték

51

Termőföld: az a földrészlet, amely a település külterületén fekszik, és az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas vagy fásított terület művelési ágban van nyilvántartva, kivéve, ha a földrészlet az Evt.-ben meghatározott erdőnek minősül;

- fekvés, elhelyezkedés (lakott területtől, élelmiszer feldolgozótól való távolság)
- megközelíthetőség, útviszonyok,
- domborzati és lejtési viszonyok,
- vízjárás rendezettsége, melioráció,
- öntözés feltételei,
- művelést gátló tereptárgyak,
- demográfiai viszonyok,
- gazdálkodási tradíciók, lakossági fogékonyság a mezőgazdasági munkára,
- szokásos mértéket meghaladó fagy-, jég-, vadkár valószínűsége,
- kerítettség,
- esztétikai benyomás,
- környezeti állapot, szennyezettség,
- gazdasági környezet,
- infrastruktúra, közműellátottság,
- a földterület természeti védettsége,
- kultúrállapot,
- termésátlagok 5-10 éves viszonylatból
- egyéb (pl. átlagostól eltérő piaci, realizálási stb. viszonyok).

A NAV által szolgáltatott összehasonlító adatok ezeket nem tartalmazzák.

Az összehasonlító adatok használatának további problémái:

- jelenleg nincs kellően intenzív termőföld forgalom, és a megtörtént tranzakciók adatai sem kerülnek nyilvánosságra, így sok esetben nehézséget jelent azok beszerzése
- a tényleges üzletkötések értékadatái sok esetben rossz értékelési gyakorlat alapján

alakultak ki, ezért nem tükrözik a reális piaci viszonyokat és konzerválják a rossz adatokat. (A gyakorlat azt mutatja, hogy a kisajátítást megelőző – alapvetően összehasonlító adatokon alapuló - értékelések rendkívül alacsony termőföld értéket határoznak meg.)

- Gyakran előfordul, hogy nem minden művelési ágra lehet összehasonlító adatokat találni. A legtöbb adat szántó művelési ágból szerezhető be, míg rét, legelő szőlő, gyümölcsös esetén lényegesen kevesebb, vagy egyáltalán nem, de kivett út, kivett csatorna, kivett mocsár, stb. tekintetében egyáltalán nem lehetséges beszerezni összehasonlító adatokat. A kivett ingatlanok esetében a szántó adatokból kiindulva művelési ág szorzót lehetne előírni az ingatlan hasznosságának és állapotának figyelembe vételével.

A beszerzett összehasonlító adatok értékelésénél megoldás lehetne, ha a kirendelt szakértő az összehasonlításba bevont ingatlanokat minden esetben helyszínelné, a fent említett szükséges adatok jelentős hányadát beszerezné és ezek alapján végezné el az egyedi összehasonlításokat. Ez természetesen jelentős idő és költségráfordítást igényel és ennek ellenére az alapprobléma megmaradna. **Csupán egyetlen értékelő módszer alkalmazásával nem lehet valós piaci értéket meghatározni.**

A termőföld értékelésére is vonatkoznak az ingatlanok értékelésének módszerei azzal a különbséggel, hogy az újraelőállítási költségen alapuló értékelés nem értelmezhető, mivel a termőföld nem használódik el és nem újra-előállítható. Így a termőföld értékének meghatározása alapvetően két módszerrel történhet

- a piaci összehasonlító adatok elemzésével,
- a hozamszámításon alapuló módszerrel (pl.: AK értékekből levezetett értékelés, a földjáradék tőkésítésével becsült földár, a bérleti díjakból levezetett földár, a

földjövedelem és a bérleti díj kombinálásával készült komplett földár-becslési módszer stb.).

Külön kell foglalkozni az értékvesztesség jogcímén járó kártalanítással.

Értékvesztésként kell megtéríteni különösen:

- a mezőgazdasági művelés alatt álló ingatlan esetében a lábon álló és függő termés értékét, ha az a birtokba adás 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.

A fenti kártalanítási értékek meghatározása speciális szaktudást kíván, ezért az értékelésbe **kötelezően** külső szakértőt is be kell vonni, amely szakértő költsége is növeli az értékbecslés költségét. Már a kisajátítást megelőző szakértői kirendeléskor is gondolni kell az értékvesztésre és olyan szakértőt kell kirendelni, akinek a kompetenciájába ez beletartozik.

Nagyon kényes kérdés, hogy a kisajátítással nem érintett un. visszamaradó területet ki kell-e sajátítani, vagy nem, a kisajátított ingatlan korábbi tulajdonosa kérése mennyiben vehető figyelembe, akár ha a visszamaradó terület kisajátítását kéri, akár ha szívesebben megtartaná a visszamaradó területet.

Szükséges lehet megvizsgálni azt is, hogy a kisajátítással nem érintett szomszéd terület értékében bekövetkezett-e értékváltozás a kisajátítás következtében megépülő objektum miatt.

Határozottan kijelenthető, hogy az általunk átdolgozásra javasolt 2007. évi CXXIII. törvény ellenére a bírói gyakorlat nem azonos a fenti kérdésekben. Mind a bíróság, mind a szakértők feszegetik, a kisajátítási törvény változtatásának szükségességét. Nézzünk néhány példát.

1. Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság K.20.024/2009.

A II. fokú eljárásban kirendelt szakértő a mezőgazdasági területek értékét aranykorona (AK) értékeléssel határozta meg. A II. fokú Bíróság alapvetően az AK értékelést elfogadta, amikor az ítélet indoklásában azt írta, hogy **„Mezőgazdasági hasznosítású ingatlanokról lévén szó helytállón járt el az igazságügyi szakértő akkor, amikor a területek minőségének AK értékének is jelentőséget tulajdonított”**.

2. Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság K.21.718/2011.

A Bírósági szakban két szakértő is kirendelésre került. A szakvélemények az átvett iratanyagban nem voltak fellelhetők. A Bíróság a szakvéleményekkel kapcsolatosan figyelemreméltó elvi megállapítást is tett:

- **„Mindkét szakértő kizárta az adóhatóságtól bekért összehasonlító adatokat tekintettel arra, hogy irreálisan alacsonyak voltak az így meghatározható fajlagos m² árak, így mindkét szakértő szakmai gyakorlatára és tapasztalatára hagyatkozva határozta meg az értékeket.** Lényeges eltérés a két szakértői vélemény között abban mutatkozott, hogy míg a közigazgatási eljárásban eljáró szakértő a

biogazdálkodás értéknövelő hatását nem vette figyelembe, addig a perbeli szakértő igen”.

- **A bíróság a peres felek szakvéleménnyel kapcsolatos aggályait nem találta megalapozottnak egyrészt arra tekintettel, hogy a két szakvélemény sokszor azonos bázisértékekből indult ki, mindkét szakvélemény a NAV által biztosított összehasonlító adatok mellőzésével, szakmai tapasztalatuk felhasználásával munkálta ki a kártalanítási összeget, amely önmagában jogsértőnek nem tekinthető figyelemmel a túlon túl alacsony értékeket mutató adóhivatali adatokra. A perbeli szakértő által figyelembe vett szempontok és alkalmazott értékcsökkentő illetve értéknövelő tényezők a Ptk. 177. § /1/ bekezdésében, illetve a Kstv. 1. § /1/ bekezdésében megfogalmazott teljes feltétlen kártalanítás megállapításának elvét jobban tükrözik.**

A fenti üggyel kapcsolatosan az alábbi főbb megállapításokat tesszük

- **a szakértők is irreálisnak tekintették a NAV által szolgáltatott összehasonlító adatokat, helyette saját tapasztalati adatokat használtak és ezt a Bíróság elfogadta.**
- **a szakértők felfedték azt, hogy a területen gazdasági tevékenység is zajlik, ezt valahogyan –értéknövelő tényezőként - értékelték is. Azonban kijelenthető, hogy a gazdasági társaságok üzleti értékelése nem ingatlanforgalmi, hanem könyvszakértői, illetve pénzügyi, tőkepiaci szakértői kompetencia.**

3. Nógrád Megyei Bíróság 10. K.21.102/2006.

A per során egy fontos tényező is felmerült. Nevezetesen a megvalósult

útberuházás értékcsökkentő hatása a szomszédos ingatlan értékére. A bíróság ezt a kérdést elvetette, mert az nem tartozik - a bírói gyakorlat értelmében - a kártalanítás körébe.

4. Nógrád Megyei Bíróság 10. K.20.903/2008/24.

A közigazgatási eljárásban a szakértő feltehetően összehasonlító értékelést folytatott. A Bírósági szakban eljáró szakértő hasonlóan. **Az I. fokú Bíróság által kirendelt szakértő, összehasonlító értékelést folytatott, de a Bíróság ítélezése alapjául nem fogadta el a szakvéleményt, mivel az alkalmazott összehasonlító adatokat nem tartotta elfogadhatónak. A Bíróság az alperes által a térségben fizetett ellenértéket vette alapul.** (Megjegyezzük ez sem valós piaci érték).

A II. fokú Bíróság az I. fokú Bíróság döntését hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét elutasította.

5. Szabolcs-Szatmár Megyei Bíróság 3. K.21.162/2010/24.

A II. fokú Bíróság figyelemre méltó megállapítást tett:

„A korábbi kisajátítási jogszabályok alapján kialakult bírói gyakorlat is következetes volt abban (Legfelsőbb - Bíróság Közigazgatási Kollégium - ma már nem hatályos 30. számú - állásfoglalása), hogy **termőföld esetében a művelési ág a földminősítés szempontjai, a jövedelmezőség alapján kell megállapítani az ingatlanért járó kártalanítás összegét, ha az ingatlan valóságos forgalmi értéke összehasonlításra alkalmas ingatlanok, illetve ezek forgalmának hiányában nem állapítható meg.** Észrevételezzük, hogy termőföld esetében az ingatlanok valós forgalmi értékének megállapítására önmagában az összehasonlító adatok módszere nem alkalmas, viszont ha a jövedelmezőségi számításokat a fentiek szerint a szakértő kötelezően elkészíti,

akkor a két módszer együttes alkalmazásával, a kettő közötti szinergia megteremtésével az ingatlan valós piaci értéke reálisan meghatározható.

A fenti néhány példa bemutatásával illusztráltuk a termőföld kisajátítása esetén a valós ingatlanforgalmi érték meghatározásának problémáit.

A kisajátított belterületi beépítetlen építési telkek értékelési problémái

Ebben az esetben is alapvető probléma az, hogy a kisajátítási eljárásról szóló 2007. évi CXXIII. törvény alapján a kártalanítás összegének megállapítása során elsősorban az összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult forgalmi értékét kell figyelembe venni. A kizárólag összehasonlító adatokon alapuló értékelés problémái gyakorlatilag azonosak azzal, amit a termőföld összehasonlító adataival kapcsolatban leírtunk.

A NAV által szolgáltatott összehasonlító adatok összehasonlításra teljesen alkalmatlanok (ez nem a NAV hibája) a tényleges összehasonlításra és az összehasonlítás alapján a korrekciós tényezők kidolgozására.

A NAV által szolgáltatott összehasonlító adat főbb problémái:

- csak az ingatlan tulajdoni lapjából, illetve az adásvételi szerződésből adódó adatokat tartalmazza. (Természetesen, hiszen csak ilyen adatok birtokába jut.)
- az adásvételi szerződésben szereplő ár nem mindig a tényleges értékesítési ár. Az adásvételi szerződésben sok esetben az adó elkerülés céljából a valós értékesítési árnál kevesebbet szerepeltetnek. (A NAV esetlegesen felülvizsgálja a szerződésben szereplő árakat, de ez a felülvizsgálat nagyon nagyvonalú, ha a

környékbeli áraknak megfelel, akkor nem vizsgálja az esetleg eltérő műszaki állapotok, komfortfokozat miatti eltéréseket, vagy a telek vonatkozásában az esetleg eltérő övezeti besorolást pedig végképp nem).

- nincs egységes rendszer az összehasonlító adat kiadásnál, illetve hogy nem mindent ellenőriz a NAV ügyintéző, így csak az ellenőrzötteknél van valamivel több adat.
- az ügyintéző válogatja az összehasonlító adatokat és nem a szakértő, így lehet, hogy lenne jobb adat is, de a szakértő azt kapja, amit a NAV ügyintézője ad
- ha nem bírósági kirendelés, akkor még gyengébb az adatszolgáltatás, mert még pontos címet sem kap a szakértő.

A hirdetések lényegesen több összehasonlításra alkalmas adatot tartalmaznak és színes fényképpel ellátottak. Bár a hirdetési összehasonlító adatokat a kirendelő hatóságok általában nem fogadják el, de véleményem szerint a hirdetésekben szereplő kínálati árak megfelelő korrigálásával összehasonlításra a hirdetési adatok jobban felhasználhatók.

Meg kell említeni, hogy a régebben a piacon lévő ingatlanok értékelésével foglalkozó társaságok saját használatra ingatlan adatbázisokat hoztak létre. Számosat megtekintettem és megállapítottam, hogy az általuk generált összehasonlító adatok 1990-től napjainkig rendelkezésre állnak, és ezek az összehasonlító ingatlanról lényegesen több összehasonlítható információt tartalmaznak. Az ingatlan értékek tekintetében tartalmaznak tényleges üzletkötéseken alapuló értéket is, és hirdetési adatokat is. Szinte minden adatbázis az egyes ingatlanokhoz kapcsol színes fotó felvételeket, és az elhelyezkedését bemutató térképrészletet is. Javasolható lenne egy ilyen adatbázis használatának elrendelése a NAV által szolgáltatott – lényegesen kisebb információs tartalommal bíró – adatbázis helyett vagy mellett.

A kisajátítási eljárásban is - hasonlóan az általános ingatlanértékelésekhez - mindhárom ingatlanértékelő eljárást alkalmazni indokolt. Ezek:

- piaci összehasonlító adatok elemzésén alapuló értékelés;
- értékcsökkentett pótlási költségen alapuló értékelés,
- hozamszámításon alapuló értékelési módszer (üres be nem épített belterületi fejlesztésre váró ingatlan esetén maradványérték számításra alapuló értékelés)

Be nem épített belterületi ingatlanok esetében a Helyi Építési Szabályzat (HÉSZ) előírásain alapuló értékelést is feltétlenül készíteni szükséges, mert a valós piaci érték csak így állapítható meg. Egy belterületi beépítetlen földterület értékét alapvetően az határozza meg, hogyan lehet hasznosítani, azaz mit lehet rá építeni. Két egymás melletti, hasonló alapterületi beépítetlen terület az egyiken építési tilalom van, vagy csak egy családi ház építhető, míg a másik azonos adottságú telekre egy 8 lakásos társasház. Nyilván az a telek amelyre a 8 lakásos társasház építhető nagyobb hozamot fog termelni ezért magasabb a valós piaci értéke, mint azé a teleké, amelyre csak egy családi ház építhető.

Kritikai példaként említjük meg az alábbi kisajátítási eljárásban, majd bírói szakban megállapított értékeléseket:

1. Budapest Környéki Törvényszék 9.K.27090/2011/15

Az ügyben a közigazgatási szakban, valamint a bírósági szakban is eljáró szakértő. A szakértői anyagok nem állnak rendelkezésre, (csupán a kirendelt szakértő anyagából egy oldal). A Törvényszék Ítéletének indoklásából az derül ki, hogy a közigazgatási szakban eljáró szakértő kizárólag összehasonlító

értékelést végzett. A perben eljáró szakértő szakvéleményében megállapította, hogy a belterületi, kivett beépítetlen terület megnevezésű ingatlant a helyi Önkormányzat **Helyi Építési Szabályzatáról szóló rendelete Gksz-km 1,2 (kereskedelmi-szolgáltató gazdasági) építési övezetbe sorolta.** Tehát ez a terület nagyon értékes, mert rá olyan felépítmény építhető, hogy együtt jelentős hozamot fognak termelni a tulajdonosnak. Ennek ellenére a szakértő az értékmeghatározás során kizárólag NAV által szolgáltatott összehasonlító adatot használt fel.

A Törvényszék indoklásában kiemeli, hogy „mivel az összehasonlításra a NAV által rendelkezésre bocsátott adatok ugyanazon településen belül vannak, így álláspontja szerint mindenképpen alkalmasak — természetesen korrekcióval — az összehasonlításra. A kisebb-nagyobb területek miatt alkalmazott szakértői korrekciót pedig a szakma gyakorlatának megfelelően végezte el. **Összegezte, hogy a GKSZ övezetre általánosságban jellemző, kissé magasabb fajlagos értékek és a lakóövezeti telkek kissé alacsonyabb értékei közötti különbség Cegléd városában a fekvés, megközelíthetőség, infrastrukturális ellátottság következtében bőven belül van a vizsgált ingatlan esetében az ingatlanértékelési szakma tűréshatárán.**

Sajnos ez még Cegléd városában sem igaz. Egy GKSZ övezetű beépítetlen terület valós piaci értéke jelentősen meghaladja a lakóövezeti telkek értékeit. A hozamszámítási módszerrel való értékelés - fejlesztésre váró ingatlan esetén maradványérték számításra alapuló értékelés - nem kerülhető meg. Tehát ennek jogszabályi előírására szükség lenne.

A kisajátítással érintett beépített ingatlanok értékelésének problémái

Ismét elmondható, hogy ebben az esetben is alapvető probléma az, hogy a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény alapján a kártalanítás összegének megállapítása során elsősorban az összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult forgalmi értékét

kell figyelembe venni. A kizárólag összehasonlító adatokon alapuló értékelés problémái gyakorlatilag azonosak azzal, amit a termőföld összehasonlító adataival kapcsolatban leírtam.

Az összehasonlító adatokkal kapcsolatban a korábban felvetett problémákon túl még az alábbiak is jelentkeznek:

- az adatokból nem derül ki felépítmény esetén az építés éve, mi a fűtése, mi a komfortfokozata, milyen közművek vannak, és milyen állapotban. Erre megoldás lehetne, hogy a szakértő kimegy és az összehasonlításnak megadott ingatlanokat megnézi külön és megpróbálja megbecsülni, hogy milyen lehet belülről és akkor esetleg látja a közműveket is. Ekkor kívülről fotókat is készíthet. Meg kell jegyezni azonban, hogy az összehasonlító adatok egyedi vizsgálatára sem idő sem pénz nincs.
- a hirdetések lényegesen több összehasonlításra alkalmas adatot tartalmaznak és színes fényképpel ellátottak. Bár a hirdetési összehasonlító adatokat a kirendelő hatóságok általában nem fogadják el, de véleményem szerint a hirdetésekben szereplő kínálati árak megfelelő korrigálásával összehasonlításra a hirdetési adatok jobban felhasználhatók.
- célszerű az lenne, ha az építési engedélyek alapján a tulajdoni lapokon a telek mellett a felépítmény/ek szintszáma és alapterülete is fel lenne tüntetve

2. Budapest Környéki Törvényszék K.263452012

A közigazgatási eljárásban eljáró szakértő szakvéleménye nem áll rendelkezésre de a bírósági ítéletből úgy tűnik, hogy a szakvéleményét kizárólag összehasonlító értékeléssel készítette el. Szakértői véleményében rögzítette, hogy az ingatlan kivett művelési ágú, a 4. számú főútról

megközelíthető. Az ingatlan a **szabályozási terv szerint központi vegyes építési övezetbe tartozik**, és a környezetében kereskedelmi és szolgáltató ingatlanok találhatók. Ennek ellenére nem végzett maradványérték számítást ami be nem épített belterületi fejlesztésre váró ingatlan esetén feltétlen indokolt.

Még egy érdekes megállapítást tett a Bíróság és kiemelte a szakértő szakvéleményéből, miszerint „...a szakértő véleményében rögzítette, hogy az adóhatóság által szolgáltatott adatok többsége még irányadónak sem tekinthető, mivel....”

3. Budapest Környéki Törvényszék K.27929/2010

A kisajátítás tárgya 50 ha 5586 m² területet érint, amely kivett építési terület. A közigazgatási, illetve a bírósági szakban eljáró szakértők kizárólag összehasonlító módszert alkalmaztak, nem tárták fel, hogy a Helyi Építési Szabályzat szerint mi építhető a területre. (A perben az I. r, alperes „rámutatott továbbá arra, hogy a közigazgatási szakban kirendelt szakértő figyelmen kívül hagyta, hogy a kivett építési terület megnevezésű ingatlan az alapterülete alapján több mint 50 ha, alkalmas több ezer lakást, irodákat, lakóparkokat, irodakomplexumokat, szórakoztató központot, illetve közintézményt magába foglaló több tízmilliárd forint értékű beruházások megvalósítására, amely jelentősen növeli az ingatlan és környékbeli ingatlanok forgalmi értékét.”)

Egyik szakértő sem végzett maradványérték számítást ami, be nem épített belterületi fejlesztésre váró ingatlan esetén feltétlen indokolt.

Meg kell említeni, hogy a régebben a piacon lévő ingatlanok értékelésével foglalkozó társaságok saját használatra ingatlan adatbázisokat hoztak létre. Számosat megtekintettünk és megállapítottuk, hogy az általuk generált összehasonlító adatok

1990-től napjainkig rendelkezésre állnak, és ezek az összehasonlító ingatlanról lényegesen több összehasonlítható információt tartalmaznak. Az ingatlan értékek tekintetében tartalmaznak tényleges üzletkötéseken alapuló értéket is, és hirdetési adatokat is. Szinte minden adatbázis az egyes ingatlanokhoz kapcsol színes fotó felvételeket, és az elhelyezkedését bemutató térképrészletet is. Javasolható lenne egy ilyen adatbázis használatának elrendelése a NAV által szolgáltatott – lényegesen kisebb információs tartalommal bíró – adatbázis helyett vagy mellett.

A három módszer alkalmazását a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvényben kellene szabályozni.

A kisajátítással érintett ingatlanokon működő gazdasági társaságok

Elérkeztünk talán a legnehezebb problémához. Mit lehet csinálni akkor, ha a kisajátítás a telken lévő felépítményt nem érinti, de a felépítményben működő gazdasági társaság működésére negatívan hat, esetleg a működését teljesen ellehetetleníti. Általában a kisajátítást kérők nem is gondolnak a problémára, a szakértői kirendelés a gazdasági társaság értékelésére nem vonatkozik. Amennyiben a gazdasági társaság vezetője kéri a társaság üzleti értékében bekövetkezett értékcsökkenés megtérítését a kisajátítást kérő mereven elzárkózik ettől.

Egy gazdasági társaság üzleti értékének meghatározása, az üzleti érték csökkenése miatti kártalanítás összegének megállapítása már könyvszakértői, illetve pénzügyi-tőkepiaci kompetenciát igényel. Ez a kisajátítást megelőző szakértői vizsgálat időigényét és költségét jelentősen megnöveli. Ezért már a kirendelő szakaszban foglalkozni kell azon gazdasági társaságokkal, amelyek üzleti értékére a kisajátítás hathat és ennek megfelelő kompetenciával bíró szakértőt/szakértőket szükséges kirendelni.

Javasolni lehet továbbá legalább irányelvekben meghatározni, hogy akár belterületi, akár külterületi ingatlanok kisajátítása során milyen esetekben kell a kisajátított

ingatlanon működő gazdasági társaság értékelésével is foglalkozni.

Mint említettük a gazdasági társaságok értékelésének módszerei szakmai szempontból megfelelően vannak kidolgozva, a módszereken változtatni nem szükséges.

Az átvizsgált iratanyag alapján néhány példa arra, hogy mely ügyekben lehetett volna szükség könyvszakértő, illetve pénzügyi-tőkepiaci szakértő bevonására.

1. Pest Megyei Bíróság K.27434/2006

A kisajátítás tárgya kereskedelmi-ipari terület (szerviz telep) kivett üzem irodakomplexum.

Mind a közigazgatási szakban, mind a bírósági szakban a kisajátítást úgy tekintették, hogy csak ingatlan kisajátítás és ezért az eljárásban mindkét szakban csak ingatlanszakértők vettek részt. A szakértői anyagokat nem kaptuk meg, de a bírósági anyagokból úgy tűnik, hogy a szakértők a visszamaradt területek értékvesztésébe próbálták meghatározni a gazdasági társaság értékvesztését. Túl azon, hogy az ingatlanszakértői kompetenciába nem fér bele egy gazdasági társaság értékvesztésének meghatározása, de könyvszakértő, illetve pénzügyi-tőkepiaci szakértő pontosabb és megalapozottabb értékvesztés számot adhat.

2. Bács-Kiskun Megyei Bíróság 14.K.21234/2008/46

A kisajátítás tárgya belterület, kivett műhely. A közigazgatási eljárásban, illetve a peres eljárásban eljáró szakértők az ingatlant kizárólag ingatlanforgalmi szempontból értékelték összehasonlító adatokon. Még értékelték költözési és egyéb költségeket is. Nem értékelték viszont, hogy a területen kőfaragó üzem működött és annak értékében is változás következhetett be. (Kompetencia hiányában nem is értékelhették). Feltétlen szükséges lett volna könyvszakértő,

illetve tőkepiaci-pénzpiaci szakértő bevonása, mert csak ez úton lehetett volna meghatározni a kisajátítás által a tulajdonosnak okozott kár valós összegét.

3. Bács-Kiskun Megyei Bíróság 16.K.21332/2010

A kisajátítás tárgya gazdasági tevékenység folytatására szolgáló ingatlan (gazdasági épület és udvar, erdő)

A közigazgatási eljárásban, illetve a peres eljárásban eljáró szakértők az ingatlant kizárólag ingatlanforgalmi szempontból értékelték összehasonlító adatokon. Nem értékelték viszont, hogy a területen valamilyen társasági formában gazdasági tevékenységet folytattak és a gazdasági társaság értékében változás következhetett be. Feltétlen szükséges lett volna tőkepiaci-pénzpiaci szakértő bevonása, mert csak ez úton lehetett volna meghatározni a kisajátítás által a tulajdonosnak okozott kár valós összegét.

A fentiekben a részünkre átadott iratanyag áttanulmányozása során csupán néhány példát emeltünk ki annak bizonyítására, ha a kisajátítás gazdasági társaság üzleti értékét is érintheti, feltétlen könyvszakértő, illetve pénzpiaci-tőkepiaci szakértő bevonása indokolt. A kisajátítási törvény ezt nem teszi kötelezővé ezért a törvény átgondolása indokolt lehet.

Összefoglalás

A munkacsoport probléma feltáró munkájának keretében 262 db. anyagot kaptunk

felülvizsgálatra, amelyeket áttekintettünk. A munkánk során feltártuk azokat a területeket ahol a kisajátítási eljárás szakértői bizonyítása során szakértői szemmel problémákat láttunk. Ezek közül néhány jellemző példát pontos hivatkozással kiemeltünk.

A részünkre átadott kisajátítási ügyek döntő többsége **külterületi termőföld ingatlant** érintett. Ezek esetében a kisajátítási érték a jelenleg hatályos a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény alapján kerül meghatározásra, ezért kizárólag összehasonlító értékelésen alapul. Az összehasonlító adatok fetisizálása több kárt okoz, mint hasznot. Az összehasonlító értékeléshez a szakértők elsősorban NAV adatokat használnak fel, amely adatok azonban több szempontból nem alkalmasak arra, hogy azokon szakvélemény alapuljon. A NAV adatok felhasználásában és elfogadásában a szakértői gyakorlat és a bírói gyakorlat nem egységes. A termőföld hozam alapú értékelésére történtek kísérletek, de csak nagyon szűk körben és a bíróságok ezt a legtöbb esetben elvetették.

Az világosan látszik, hogy a jelenleg hatályos kisajátítási törvény felülvizsgálatra szorul és egyes paragrafusait újra kell értelmezni.

A **belterületi építési telkek** kisajátítása esetén is alapvető probléma, hogy a szakértők szinte kizárólag csak összehasonlító értékelést folytatnak le. A belterületi telkek esetében mindenképpen vizsgálandó a Helyi Építési Szabályzat, mert ebből láthatók az övezeti előírások, amelyek meghatározzák azt, hogy a telkek milyen célból hasznosítható. Az értékelést végző szakértőnek az összehasonlító értékelés mellett hozamszámítási módszert (maradványérték számítást) is elő kellene írni. Ehhez ugyancsak a kisajátítási jogszabály újragondolása szükséges.

A **felépítménnyel beépített ingatlanok** kisajátítása esetében az összehasonlító

értékelésen túlmenően a további két (értékcsökkentett újraelőállítási költségen alapuló és a hozamszámításon alapuló) értékelési módszer előírását javasoljuk. Ehhez a többször javasolt kisajátítási törvény korrigálására van szükség.

A legnagyobb problémát azon területek kisajátítása esetén érezzük, amely **területen gazdasági társaság, vagy bármilyen vállalkozás működik**. Sok esetben az ingatlanszakértő - érezve a problémát – igyekszik a visszamaradó területek értékcsökkenésébe beleértetni, illetve belemagyarázni a kisajátítással érintett gazdasági társaságok értékcsökkenését. Ez azonban nem ugyan az, mintha a gazdasági társaságok értékcsökkenését pénzügyi-tőkepiaci szakértő határozná meg. Véleményünk szerint a kérdés szabályozása a kisajátítási törvényből teljesen kimaradt.

VIII. Az értékcsökkenés, a részkisajátítás és a visszamaradó ingatlan egyes kérdései a bírói gyakorlatban

A kisajátítási eljárásban gyakran felmerülő kérdés a teljes ingatlan kisajátításának kérdése, illetve részkisajátítás esetén a visszamaradó ingatlan értékcsökkenése. A fenti témát vizsgálva érdemes áttekinteni vázlatosan a témakör szabályozási hátterét.

A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.) **2.§-a** szerint ingatlant kisajátítani a 3.§ szerinti feltételek fennállása esetén, a 4. és 5.§ szerinti esetekben a törvény által felsorolt közérdekű célokra lehetséges.

A Kstv. 6.§ (2) bekezdése alapján az ingatlannak egy része is kisajátítható (részleges kisajátítás).

Ezen szakasz (3) bekezdése alapján beépítésre szánt területen nincs helye részleges kisajátításnak, ha az ingatlan visszamaradó része a megengedett legkisebb teleknagyságot nem éri el, kivéve, ha az ingatlan e teleknagyságot már eredetileg sem érte el.

Beépítésre nem szánt területen a részleges kisajátításnak nem akadály, ha az ingatlan visszamaradó része a megengedett legkisebb teleknagyságot nem éri el, azonban a felek erre irányuló megállapodása esetén a visszamaradó részt is ki kell sajátítani.

Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint a tulajdonos kérelmére a visszamaradó részt ki kell sajátítani, ha az ingatlan részleges kisajátítása következtében

a.) az ingatlan visszamaradó része eredeti céljára használhatatlanná válik,

b.) az ingatlannal kapcsolatos jog vagy foglalkozás gyakorlása lehetetlenné vagy számottevően költségesebbé válik,

c.) a visszamaradó rész gazdaságos értékesítése nem lehetséges.

Ugyanezen szakasz (5) bekezdése szerint a visszamaradó rész kisajátítását legkésőbb a kisajátítási tárgyalás befejezéséig lehet kérni.

A Kstv. 19.§ (1) bekezdése alapján a kisajátítással kapcsolatos értékvesztést meg kell téríteni. Értékvesztésként kell megtéríteni különösen

a.) mezőgazdasági művelés alatt álló ingatlan esetében a lábon álló és függő termés értékét, ha az a birtokba bocsátás időpontjában már megállapítható, ennek hiányában a folyó gazdasági év várható termésének értékét;

b.) erdő esetében a lábon álló faállomány értékét;

c.) az ingatlan egy részének kisajátítása esetén a visszamaradt ingatlanrész értékének csökkenését.

A 16/2010. (XI.8.) KK vélemény foglalkozik a kisajátítási kártalanítás összegének megállapításával és a kisajátítási perekkel kapcsolatos egyes kérdésekkel. Eszerint:

1. Főszabályként az ingatlan kisajátításáért járó kártalanítás összegének megállapításakor az összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult - a kisajátítás időpontjában fennálló - forgalmi értéke irányadó. Ennek során a széles körben, huzamosabb ideig fennálló érték vehető figyelembe [Kstv. 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 közművesítettségét 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 egyesíteni 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.

Ezen elméleti alapvetés után érdemes megvizsgálni, hogy a visszamaradó ingatlanok kisajátításának esetkörével kapcsolatban az egyes jogeseteken keresztül - a teljesség igénye nélkül - milyen bírói gyakorlat kristályosodik ki. A Kúria (korábban Legfelsőbb Bíróság) több eseti döntésében fogalmazott meg olyan elvi élű iránymutatást, amely a későbbiekben a közigazgatási szervek és a bíróságok számára is iránymutatásként szolgált:

- Amennyiben a kisajátítással érintett ingatlan visszamaradó területén a korábbi kereskedelmi tevékenység nem folytatható, a teljes terület kisajátítása indokolt arra tekintettel, hogy az ingatlan eredeti céljára használhatatlanná vált. **(BH2014.193.)**
- A kisajátított illetőségnek az egész ingatlan mértékéhez képest csekély aránya sem a visszamaradó ingatlanrész kisajátítását, sem értékcsökkenés megállapítását nem indokolja. **(Kúria Kfv.III.37.415/2012)**

- Amennyiben a visszamaradó ingatlanrész megközelíthetőségére a szakértő megfelelő megoldási javaslatokat dolgoz ki, úgy a teljes ingatlanrész kisajátítása nem indokolt. **(Kúria Kfv.III.37.113/2012)**

- Kisajátítást követően visszamaradó ingatlanok vonatkozásában külön-külön kell vizsgálni, hogy az adott ingatlan eredeti céljára hasznosítható-e, vagy a megépült gát miatti vizesedés mértéke miatt kisajátítandó. **(BH2014.127.)**

- Amennyiben a kisajátított szennyvíztisztómű melletti szomszédos ingatlanon fekvő konzervüzem eredeti funkcióját csak ezen szennyvíztisztóműhöz való csatlakozással tudja megtartani, úgy ezen két ingatlant együttesen kell értékelni és a kisajátítással nem érintett ingatlant quasi visszamaradó területként kell kezelni. **(Kúria Kfv.II.37.091/2014)**

A fenti utóbbi ügyben az I. rendű alperes (kormányhivatal) kisajátított határozatával egy szennyvíztelep megjelölésű, a felperes 1/1 tulajdonát képező területet. Az I. r. alperes a 083/2 helyrajzi számú és a felperes tulajdonában lévő konzervüzemnek helyet adó ingatlan kisajátítása iránti felperesi kérelmet elutasította.

Felperesi kereset arra irányult, hogy a külön helyrajzi számon álló konzervüzem esetében a kisajátítás folytán bekövetkezett-e értékcsökkenés, illetőleg mennyibe kerülne egy új szennyvíztisztító telep létesítése. Kifogásolta, hogy a szakértők nem a tényleges funkciója szerint értékelték az ingatlant, nem vették figyelembe, hogy a szennyvíztisztító telep a konzervüzem tartozéka. A szennyvíztisztító pótlása, egy új megépítése ugyanis sokszorosa a mostani értéknek, ezért vitatható a megítélt kisajátítási összeg jogszerűsége. A perbeli területnek nemcsak mezőgazdasági értéke van, mert a konzervüzemben bekövetkezett értékcsökkenést is figyelembe kellett volna venni.

A Kúria álláspontja szerint csak részletes vizsgálat tükrében dönthető el, hogy a két ingatlant egységként vagy elkülönülten lehet kezelni. Az egységes kezelés esetén a teljes és feltétlen kártalanítás csak akkor valósulhat meg, ha a szennyvíztelepet és a konzervüzemet a kisajátítást elrendelő egy egységként kezelve a kártalanítási összegről

ennek figyelembe vétele mellett döntött volna, illetőleg az elsőfokú bíróság ebbe az irányba is kiterjeszti a felülvizsgálatot.

A Kúria megalapozottnak látta, hogy a kisajátított ingatlan eredeti rendeltetése alapján a szomszédos ingatlanon álló konzervüzemmel, mint potenciálisan működtethető üzemmel együtt kerüljön értékelésre. Ez a megközelítés felveti, hogy a 083/2 helyrajzi számon nyilvántartott egység quasi visszamaradó területként is felfogható. Összességében megalapozott az a felperesi igény, hogy a kisajátított ingatlan eredeti rendeltetése, a szomszédos ingatlanon található üzemmel való – szakértő által igazolt – vitathatatlan összefüggése okán a kisajátítási érték meghatározásakor a fentiek figyelembevételre kerüljenek.

Mindebből jól látható, hogy az egyes ügyekben az adott tényeket, körülményeket nagyon nagy körültekintéssel, az eset összes körülményét figyelembe véve kell vizsgálni. Figyelembe kell venni a visszamaradó ingatlan esetén azt, hogy

- a kisajátított illetőségnek az egész ingatlanhoz mérten milyen az aránya,
- a visszamaradt ingatlan megközelíthető marad-e,
- azon folytatható-e a korábbi tevékenység,
- az eredeti céljára hasznosítható-e, megtartható-e az eredeti funkciója a kisajátítást követően is.

Fontos, hogy vizsgálni kell több ingatlan esetén, hogy az ingatlanokat egységként vagy elkülönülten lehet kezelni és így módon a visszamaradó ingatlan kérdése is más megvilágításba kerülhet.

A forgalmi érték és az értékcsökkenés megállapításának követelményei az alábbi jogesetekben jelennek meg:

- A kisajátítási kártalanítás alapját képező forgalmi érték a közigazgatási eljárásban és a perben kirendelt szakértői vélemények összevetésével állapítható meg. **(EBH 2008.1833.)**

- Részkisajátítás esetén értékvesztesség címén a visszamaradt ingatlanrész értékcsökkenésének csak az a része ítéltető meg, amely a részkisajátítás okszerű következménye. Részkisajátítás esetén az értékvesztesség megállapításánál meg kell határozni az egész ingatlan és külön a visszamaradó ingatlanrész forgalmi értékét is. A forgalmi érték meghatározása csak összehasonlításra alkalmas ingatlanforgalmi adatok alapján történhet. A Kúria egységes gyakorlata alapján az összehasonlító értékadatok közül csak azon ingatlanok adatai vehetők figyelembe, amelyek azonos művelési ágúak, elhelyezkedésük hasonló. **(BH 1979.288, Kúria Kfv.III.37.113/2012)**

- A kisajátítás következtében lebontandó épület, épületrész értékét a forgalmi érték és a visszamaradó terület értékcsökkenésének meghatározása során kell figyelembe venni. **(BH 2011.320.)**

- Az értékcsökkenés megállapítása során figyelemmel kell lenni arra a tényre is, hogy a visszamaradó ingatlanrész a későbbiekben nem köves, hanem csak földúton közelíthető meg. Ezen eseti határozatában a Kúria kiemelte azt is, hogy ezen tény azonban a mezőgazdasági művelés során jelentős értékcsökkenést nem okoz. **(Kúria Kfv.III.37.604/2011)**

- Az osztatlan közös tulajdonban álló ingatlan részleges kisajátítása esetén a kártalanítást valamennyi tulajdonostárs részére meg kell állapítani, függetlenül attól, hogy a kisajátítással érintett részt kizárólagosan csak egyikük használta. Az ingatlan rendeltetésszerű használatát nem befolyásoló tényezők az értékcsökkenés mértékének meghatározása során bírói mérlegeléssel kizárhatók. **(Kúria Kfv.III.37.225/2012)**

- A teljes kártalanítás elvéből fakadóan a bíróságnak a többlet kártalanítási igényről a perben szerzett szakvélemény alapján kell döntenie, szakértői hibahatárra utalással többletigényt nem utasíthat el. **(Kúria Kfv.II.37.174/2014)**

A **21/2014. számú közigazgatási elvi határozat** alapján a kisajátítási többletkártalanítási igény megítélésénél összehasonlító adatként kisajátítást helyettesítő

adásvétel adata akkor vehető figyelembe, ha nincs szabad piaci forgalmi értékadat. Ennek az értéknek a korrekciójára csak indokolt esetben kerülhet sor. Önmagában az a tény, hogy az értékadat kisajátítást helyettesítő adásvételből származik, nem indokolja az ár emelését.

A forgalmi érték és az értékcsökkenés megállapításának követelményeit vizsgálva az egyértelmű, hogy túlnyomórészt szakkérdésekről beszélünk. Ezért van jelentősége a Kúria által lefektetett azon elvnek, hogy az ingatlan rendeltetésszerű használatát nem befolyásoló tényezők az értékcsökkenés mértékének meghatározása során bírói mérlegeléssel kizárhatók.

Nagyon lényeges elv az is, amely okozati összefüggést követel meg az értékvesztés, mint okozat és a kisajátítás, mint ok között és kimondja, hogy részkisajátítás esetén értékvesztés címén a visszamaradó ingatlanrész értékcsökkenésének csak az a része ítéltető meg, amely a részkisajátítás okszerű következménye.

A forgalmi értékben bekövetkezett értékvesztés kapcsán pedig alapvető módszerként szögezhető le, hogy részkisajátítás esetén az értékvesztés megállapításánál meg kell határozni az egész ingatlan és külön a visszamaradt ingatlanrész forgalmi értékét is.

A forgalmi érték meghatározása csak összehasonlításra alkalmas ingatlanforgalmi adatok alapján történhet. A Kúria egységes gyakorlata alapján az összehasonlító értékadatok közül csak azon ingatlanok adatai vehetők figyelembe, amelyek azonos művelési ágúak, elhelyezkedésük hasonló. Figyelembe kell venni továbbá a kisajátítás következtében lebontandó épület, épületrész értékét is, illetve a visszamaradó ingatlan megközelíthetőségét is.

Lényeges kérdés az is, hogy az értékcsökkenésnél a visszamaradt ingatlanon folytatott gazdasági tevékenység során bekövetkezik-e valamely lényeges értékcsökkenés.

A kisajátítási többletkártalanítási igény megítélésénél a Kúria azzal a módszertani kérdéssel is foglalkozik, hogy összehasonlító adatként kisajátítást helyettesítő adásvétel

adata csak szabad piaci forgalmi értékadat hiányában vehető figyelembe.

„Számos jogalkalmazói kérdés merül fel a Kstv. 19. §-ában szabályozott kisajátítással kapcsolatos értékvesztéssel kapcsolatban. Egyrészt a 19.§ (1) bekezdésének a) és b) pontját illetően eltérés van a jogszabálysöveg és a szakértői, illetőleg jogalkalmazói gyakorlat között. Az a) pontban foglalt rendelkezés csak az adott évi lábon álló vagy függő termés értékét, illetve a folyó gazdasági év várható termésének értékét engedi megtéríteni. Ezzel szemben gyümölcsfák esetében tipikus, hogy a szakértők a fák korából kiszámítják azok várható élettartamát, illetőleg a termőképességük időtartamán belül az egyes évekre vonatkozó elvárható termésátlagokat, melyek értékét hozzászámítják a kártalanítás összegéhez.

A b) pont esetében az ellentmondás ott feszül, hogy a lábon álló faállomány értékét nemcsak erdő művelési ágú ingatlan esetében veszik figyelembe a szakértők a kártalanítás megállapításánál, hanem bármely dísz- vagy gyümölcsfákkal rendelkező egyéb ingatlan esetén is. Ez utóbbi gyakorlat tűnik helyesnek, hiszen például egy gyümölcsös művelési ágú ingatlan esetében a függő termés, illetve a hátralévő termőképes időszak elvárt termése mellett a gyümölcsfák faanyaga is jelentős értéket képviselhet.

Az értékvesztés számításának leggyakoribb esete a Kstv. 19. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt eset, azaz a kisajátításból visszamaradó ingatlanrész értékcsökkenése. Kiszámítása elvileg úgy történik, hogy a szakértő a teljes ingatlanra, és a visszamaradó ingatlanrészre nézve az ingatlanforgalmi összehasonlító adatok két különböző csoportja alapján két átlagot, úgynevezett fajlagos értéket számít ki. Ha a m²-re vetített fajlagos érték a visszamaradó ingatlanrész tekintetében kisebb, a két fajlagos érték különbözete, szorozva a visszamaradó telekrész területével adja ki az értékcsökkenés mértékét. Ezen bonyolult, és megfelelő összehasonlító adatok hiányában olykor kivitelezhetetlen számítási művelet helyett az ingatlanforgalmi szakértők mérlegeléssel megállapítanak egy százalékos értéket az értékcsökkenés mértékeként, ami persze, mivel nem egzaktul meghatározott, vita tárgyát képezheti, és a gyakorlatban a kisajátítási perek gyakori

témája.”⁵²

Az ország valamennyi közigazgatási és munkaügyi bíróságán **kérdőíves formában** felmérésre kerültek a kisajátítással érintett ügyek.

A visszamaradó ingatlanok kérdésköre 62 esetben merült fel. A kérdőíves felmérés során a vizsgálat tárgyává vált, hogy adott ügyekben kértek-e többletkártalanítást, esetleg a visszamaradó ingatlan kisajátítását kérték-e.

A keresetlevelekből megállapítást nyert, hogy túlnyomórészt a visszamaradó ingatlanok vonatkozásában többletkártalanítás iránt indítottak peres eljárást, melynek mértékét százalékos és/vagy forint összegben jelölték meg. Ezenkívül megjelenik a többletkártalanítás és a kisajátítás, valamint kizárólag a kisajátítás, mint megoldás lehetősége. A többletkártalanítás mértékét a peres felek vagy összecszerően, vagy százalékos mértékben jelölték meg.



A kizárólag kisajátítás iránti kérelmek egyik fő indoka a visszamaradó területen történő nem gazdaságos művelés volt. Például a Szabolcs- Szatmár-Bereg Megyei Bíróság előtt 3.K.20.470/2011. számon folyamatban volt eljárásban az ingatlan eredeti

⁵² Dr. Hegedűs Péter: A kisajátítási eljárás gyakorlati problémái 2012.02.13. Jogi Fórum

hasznosításának jelentős mértékű korlátozottsága adta indokát a kisajátításnak. A bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy az ingatlannal kapcsolatos foglalkozás gyakorlása oly mértékben költségessé vált, hogy az ezzel összefüggő hátrányokat a kártalanítás nem fedezné, azért indokolt a visszamaradó ingatlan kisajátítása.

A Bács-Kiskun Megyei Bíróság előtt folyamatban volt 16.K.21.956/2010. számú eljárásban a felperes a teljes felperesi ingatlan kisajátítását kérte, tekintettel arra, hogy a gyümölcsös művelésre alkalmatlanná válna, ha zajfogó falat építenek az út mellé, mivel nem lesz széljárás és fagyzugossá válik a terület, és így a gyümölcsstermelés meghiúsulna. Többletkártalanítási igényt is előterjesztett a felperes, mivel mezőgazdasági támogatásban részesült volna, azonban a terület csökkentése következtében ettől elesik. A bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a mezőgazdasági támogatás elmaradt haszonként a kártalanítás körében nem érvényesíthető.

Figyelemmel arra, hogy a visszamaradt ingatlan esetén az értékcsökkenés megállapításához szakértői bizonyítás szükséges, az egyes eseteket szemügyre véve megállapítható, hogy sok esetben az eljáró szakértőt nehéz feladat elé állítja a perben felmerülő szakkérdés megválaszolása.

A megfelelő szakértői kompetenciával rendelkező szakértő kiválasztása sem egyszerű feladat, előfordulhat, hogy a kirendelt ingatlanforgalmi szakértő mellett másik szakértő igénybevétele is szükséges (pl: fel kell jogosítania a szakértőt a bíróságnak megfelelő kompetenciával rendelkező társszakértő bevonására, amennyiben a szakkérdés specialitása ezt megköveteli).

Ilyen speciális szakkérdés merült fel abban a perben (Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.26.703/2013/46. számú ítélet), amelyben a kisajátítást követően visszamaradó területen a korábbi tulajdonos biogazdálkodást folytatott. A terület ökológiai státuszú területnek minősült.

A bíróság rögzítette, hogy a kirendelt szakértő megállapította, hogy a biotermelés induló költségei magasak, az ingatlan biotermelésre történő átállási időszakban van, ezt a felperes igazolta, és mindez - a bíróság álláspontja szerint - önmagában értéknövelő

tényezőnek minősült. Adatbázis hiányában a bíróság a perbeli szakértő által alkalmazott 15 %-os növekményt reálisnak és aggálymentesnek találta, és azt a kártalanítási összeg meghatározásakor elfogadta.

A szakértő azt is megállapította, hogy az ökológiai szemlélethez illeszkedő gazdálkodás biztosítása érdekében szükséges védősáv kialakítása, amely a visszamaradó ingatlan értékcsökkenését jelenti, hiszen az adott sáv nem alkalmas a továbbiakban megfelelő mezőgazdasági művelésre. Ezen értékcsökkenést a bíróság az ítélet meghozatalakor a szakértő által megállapított értékben elfogadta, és mint indokolt és elszámolható tényezőt alapul vette. A kisajátítás, illetőleg a védősáv kialakítása kapcsán visszamaradó terület csökkenése alapul szolgált az értékcsökkenés megállapításához, tekintettel arra, hogy a művelés optimalizálhatósága romlik a meglévő eszközpark kihasználatlansága okán, ennek a mértékét a szakértő 2,5 %-ban határozta meg és a visszamaradó terület értékcsökkenéseként rögzítette.

Egy másik ügyben (Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.22.295/2010/33. számú ítélet) a perben kirendelt szakértő a közigazgatási eljárásban beszerzett szakértői véleményben foglaltakkal egyezően állapította meg, hogy az ingatlanok után értékvesztés nem állapítható meg, mert a szakértők egyezően rögzítették, hogy a kisajátítás előtti beépítettség és a kisajátítás utáni beépítettség jelentős mértékben nem tér el egymástól, a visszamaradó mindhárom ingatlan területe meghaladja a szabályozási tervben meghatározott 450 m²-es minimális telekmértéket, a kisajátítással érintett ingatlanok használati módja kisajátítást követően nem változik.

Ugyanezen ügyben a visszamaradó ingatlanon a szakértő azt is értékelte, hogy az ingatlanok utcafronti, déli része - amely egy igen forgalmas övezetben helyezkedik el - előtt az északi részen megépül egy négysávos forgalmi út. Ennek a visszamaradt ingatlan értékére gyakorolt hatását akként határozta meg, hogy nem rontja a lakóépületek használhatóságát, hanem a forgalmi érték szempontjából az a körülmény, hogy egy forgalmas lakókörnyezetben, a déli oldalon lévő forgalmas út átkerül az északi oldalra, inkább értékjavító tényezővel bír.

A peres eljárás során a kisajátított ingatlan, valamint a visszamaradó ingatlan tulajdonságainak megállapítása szakkérdés. Az esetek döntő többségében szakértői bizonyítás folyt. A vizsgált esetekben a szakvélemény csatolása megtörtént.

A szakértők a szakvélemény elkészítésekor az alábbi módszereket alkalmazták:

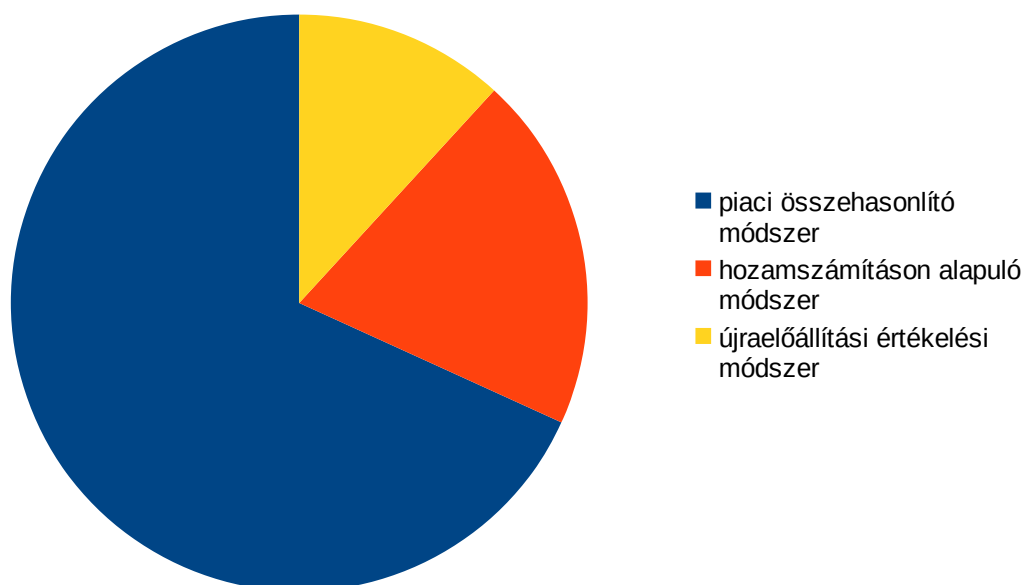
- piac összehasonlító
- hozamszámítás
- újraelőállítási értékelési módszer.

A piaci összehasonlító módszer alkalmazása során a szakértő a piacon a közelmúltban értékesített, illetve eladásra felkínált hasonló ingatlanokat elemezte és összehasonlította az értékelés tárgyát képező ingatlannal.

Hozamszámítás esetén az ingatlanokat jövedelemtermelő képességük és várható értéknövekedésük alapján értékelte a szakértő.

Az újraelőállítási módszerrel az újraelőállítási költséget az avultsággal csökkentve és a telekértékkel növelve adódik eredményül a költségáron számított forgalmi érték.

A szakértők a szakvélemény elkészítésekor a legtöbb esetben piaci összehasonlító módszeren alapuló értékelést alkalmaztak.



A vizsgált ügyekben a piaci összehasonlító módszeren alapuló értékelésre az értékelés alapjául szolgáló értékadatokat az adóhatóság szolgáltatta.

A szakértők számára a szakvélemény elkészítésekor rendelkezésre álltak a helyben kialakult forgalmi értékek.

Jellemző szakértői módszerként jelenik meg az ügyekben, hogy a szakértő összehasonlító értékadatokat vesz figyelembe, amelyek alapján kapott fajlagos alapértéket az értékbecsítő tényezők százalékában kifejezett korrekciós tényezővel szorozva kapja meg a vizsgált fajlagos forgalmi értéket.

Értékcsökkentő tényezőként kerültek értékelésre:

- rossz megközelíthetőség
- közművek hiánya
- átlagosnál nagyobb kárveszély (40. sorszámú adatlap)
- megélhetési viszonyok (41. sorszámú adatlap)
- külterület

Értéknövelő tényezők:

- művelésre alkalmas föld
- területszélesség
- kedvező elhelyezkedés

Az adatlapok, valamint a hozzájuk csatolt szakvélemények alapján ezen tényezők fogalmi meghatározására nem kapunk választ, tekintettel arra, hogy a szakértők táblázatban összefoglalva csoportosítják a tényezőket. A 40. sorszámú adatlap esetében a szakértő értékcsökkentő tényezőként veszi figyelembe pl. az átlagosnál nagyobb kárveszélyt, azonban hogy ez alatt mit ért – vélelmezhetően csak a szakvélemény egy

bizonyos részletének becsatolása miatt - nem kapunk választ. Ugyanez a probléma merül fel a megélhetési viszonyok, valamint a külterület, mint értékcsökkentő tényező megjelölése kapcsán is.

A vizsgált kérdőívek alapján megállapítható, hogy a bírósági eljárásokban a Kúria fentebb részletezett irányelveit betartva jártak el a bíróságok. Az esetek döntő többségében a szakértők a piaci összehasonlító módszert vették alapul, a hozamszámítás, illetve az újraelőállítási értékelési módszer csekély mértékben jelentkezett. Adott esetben azonban a Kstv. 19.§ (1) bekezdésében foglalt értékvesztés megállapításához a bírói gyakorlat szerint is indokolt pl. a hozamszámítás módszerének alkalmazása.

A hozamszámítás módszerét a már fent részletezett Bács – Kiskun Megyei Bíróság előtt folyamatban volt ügyben, valamint a Szabolcs- Szatmár- Bereg Megyei Bíróság előtt 3.K.21.427/2006. számú eljárásban alkalmazták. Ez utóbbi esetben a kisajátítással érintett ingatlan esetében a felperesek nem a megállapított kártalanítási összeg szerinti föld értékét, forgalmi értékét vitatták, hanem elsődlegesen jogszabálysértésként a forgalmi érték (kártalanítási összeg) megállapításánál sérelmezték az eredeti vételi ajánlat és a kisajátítási határozatban megállapított kártalanítási összeg különbözetét, továbbá a mezőgazdasági veszteséget (jövőbeni nyereség elmaradását.)

A 34. sorszámú adatlap- mely a Szabolcs- Szatmár- Bereg Megyei Bíróság K.22.057/2010. számú jogeset alapján történt feldolgozásra- a hozadékszámítás módszere, mint alkalmazott módszer megjelölésre került. Azonban az ítélethez csatolt szakvélemény figyelmes áttanulmányozását követően (4. oldal) megállapítható, hogy a szakértő a hozadék alapú forgalmi érték meghatározásának módszerét a mezőgazdasági termelés változó és bizonytalan jövedelem termelése miatt nem alkalmazta a szántóföld értékének egyedüli módszerként való meghatározásakor.

Mindezek tükrében jól látható, hogy a szakértő azért tért el a piaci összehasonlító módszer alkalmazásától, mert az ingatlan és a kisajátítás specifikumai miatt ez bizonyult

célszerűnek.

A bírósági eljárást megelőző közigazgatási eljárásban kirendelt szakértőknél viszonylag egységes értékelési rendszer nem figyelhető meg a szakértői módszereket tekintve, a legtöbb esetben pontosan erre irányult a keresetlevélben előterjesztett érvényesíteni kívánt igény is (nem megfelelő szakértői módszer alkalmazása), melynek kiküszöbölésére a bírósági eljárásban került sor. Jól látható, hogy a Kstv. 19.§-a szerinti értékvesztés meghatározásánál is sok esetben a szakértői módszerek helytálló megválasztása és a számított érték bizonytalansága miatt generálódik a jogvita.

A megvizsgált adatlapok tapasztalatai és a fentiekben kifejtettek alapján is látható, hogy a szakértői módszerek tekintetében, valamint aszerint is, hogy az egyes módszereken belül milyen eljárást választanak a szakértők, kialakult egyfajta gyakorlat. Azonban az ügyek egyedisége és a kérdések megválaszolhatósága miatt igen nehéz olyan zsinórmércét felállítani, amely valamennyi ügyre egyaránt alkalmazható. Jelenleg a piaci összehasonlító módszer az értékelési rendszer vezérfonala, azonban sok esetben a jogszabályi előírások is más módszer alkalmazását teszik szükségessé. Így nehéz feladat lenne a jelenlegi joggyakorlattól eltérő, cizelláltabb, egységes értékelési módszer kialakítása oly módon, hogy az az ügyek egyedisége ellenére is alkalmazható legyen.

IX. A költségek helyzete a kisajátítási eljárásban

A költség jelentése

A költség szó (a Magyar Értelmező Kéziszótár szerint) a mozgást jelentő költ, azaz kelt, kelővé tesz igéből ered. Lehet, pl.: érzelmeket kelteni, vagy valakit álmából fölkelteni, a költő verset alkot, vagyis költ, a madár tojásokat, elkölthetjük az ebédet és költünk akkor is, ha pénzt adunk ki.

Költség valamire fordított összeget, kiadást, valamely tevékenység érdekében felmerült vagyonsökkenést jelent. Lehet anyagi jellegű ráfordítás, pl.: az anyagköltség, igénybe vett szolgáltatás, de ismeretese a személyi jellegű ráfordítások is, pl.: a bérköltségek, a társadalom-és egészségbiztosítási illetve nyugdíjjárulékok. Csoportosíthatók összetételük szerint (egyszerű, összetett), felmerülésük alapján (költséghelyenként, költségviselők szerint), míg a termelési folyamattal való kapcsolatokban alap- és járulékos költségek is felmerülnek.

Költség szabályozása jogrendszerünkben

A költségről, költségviselésről a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ktvr.) és a Ktvr.-t követő 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.) mellett számos jogszabály rendelkezik. Az Alaptörvény közpénzeket szabályozó 36. cikkének /1/ bekezdése alapján az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról, a törvényjavaslatokat a Kormány terjeszti törvényben előírt határidőben az Országgyűlés elé. A központi költségvetés megalapozottságát az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, a Költségvetési Tanács vizsgálja. Magyarország 2014. évi központi költségvetését a 2013. évi CCXXX. törvény tartalmazza.

A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Sztv.) számos költségfajtáról rendelkezik, így pl: lakhatási, szociális, reprezentációs, fejlesztési, termelési, értékesítési, működési, bontási, előállítási és újraépítési költségről, meghatározva azok könyvelésének szabályait.

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény a 4.§-ában általános érvénnyel meghatározott e törvény által költségnek elismert kiadás. Elismert költségnek csak a bevételszerző tevékenységgel közvetlenül összefüggő, kizárólag a bevétel megszerzése, a tevékenység folytatása érdekében az adóévben ténylegesen kifizetett, szabályszerűen igazolt kiadás minősül. A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 12.§-ának /2/ bekezdés 25. pontja meghatározza pl.: a közvetlen filmgyártási költségét, ami az adott filmalkotás költségvetésében szereplő, a filmalkotás előállítója, vagy megrendelésre készülő filmalkotás esetében a gyártásában részt vevő magyar filmgyártó vállalkozás által pénzügyileg teljesített, bizonylattal igazolt kifizetés.

A költségviselést szabályozza az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 67.§ /3a/ bekezdése akként, hogy a hatósági eljárásért fizetendő díjat megállapító jogszabály - az egyéb eljárási költségek tételes megjelölésével - rendelkezhet úgy, hogy a díj mértékébe egyes, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerinti eljárási költségek beleszámítanak. A Ket.-ben önálló fejezet (IX.) rendelkezik az eljárási költségről, annak előlegezéséről és viseléséről.

A költségekkel kapcsolatosan alapelveket is meghatároznak egyes törvények. A Sztv. rendelkezik a költség-haszon összevetésének elvéről, a Ket. 7.§-a pedig taglalja a költségtakarékosság elvét, amely értelmében a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

Milyen rendelkezéseket tartalmaznak a kisajátítást szabályozó jogszabályok a költségekkel kapcsolatosan? A kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet (Ktvr.) és a végrehajtására kiadott 33/1976.(IX.5.)MT rendelet (MT r.)

Az 1977. január 1-jén hatályba léptetett Ktvr. 16.§-a e törvényerejű rendelet 2008. január 1-jével történt hatályon kívül helyezéséig módosítás nélkül akként rendelkezett, hogy a kisajátítással kapcsolatos értékvesztéseket és költségeket meg kell téríteni.

A Ktvr. végrehajtásáról szóló, szintén 1977. január 1-jén hatályba léptetett és 2007. december 31-éig hatályos 33/1976.(IX.5.)MT rendelet (a továbbiakban: MT r.) a Ktvr. 16.§-ához a következő szabályokat tartalmazta:

26.§ A kisajátítással kapcsolatos költségként meg kell téríteni

- a) mezőgazdasági művelés alatt álló ingatlan esetében a folyó gazdasági évben elvégzett mezőgazdasági munkák költségét, és az egyéb ráfordítások költségét, ha a költségek az ingatlanért járó kártalanításban, illetőleg a 25.§ /1/ bekezdésének a) pontja alapján (értékveszteségként) nem térülnek meg;
- b) a kisajátítás következtében szükséges üzemátszervezés, üzemáttelepítés és költözködés költségét;
- c) a kisajátított épületben levő lakás (nem lakás céljára szolgáló helyiség) és a cserelakás (cserehelyiség) bére közötti öt évi különbözetet, továbbá
- d) az egyéb hasonló igazolt költségeket.

A Ktvr. kötelező megfogalmazása: „a költségeket meg kell téríteni” alapján a joggyakorlatban a költségek megtérítésének kötelezettsége nem volt kérdéses. Vita tárgyát az képezte, hogy mi minősül költségnek és milyen értékben.

Az MT r. a 26.§ a)-c) pontjaiban konkrét költség-meghatározásokat tartalmazott azzal együtt, hogy a d) pontban foglaltak alapján lehetővé vált továbbá az egyéb hasonló igazolt költségek megtérítése is.

A Legfelsőbb Bíróság a BH 1980. 208. számú eseti döntésében határozta meg, hogy a kisajátítással kapcsolatos költségeken azokat a költségeket kell érteni, amelyek a kisajátítás ténye folytán a kisajátított ingatlannal, annak használatával és az ingatlanon folytatott tevékenységgel összefüggésben merülnek fel. Így például a kisajátított ingatlan helyett vásárolt ingatlanra vonatkozó adásvételi szerződés elkészítésének ügyvédi munkadíja és a megvásárolt ingatlanra vonatkozó tulajdon ingatlan-nyilvántartási bejegyzésével kapcsolatos eljárási illeték nem vonható a kisajátítással kapcsolatos költségek említett körébe.

A Ktvr.-en és MT r.-en alapuló joggyakorlat

Következzen a költség-megállapítás Ktvr.-en és MT r.-en alapuló joggyakorlatának néhány közzétett esete:

- A kártalanításra jogosult részére az MT r. 26.§-nak b) pontjában meghatározott költségek között kell megtéríteni a kisajátított épületben levő lakás után

egyébként járó lakbér, valamint a kisajátítást követően a lakás tényleges kiürítésének időtartamára megállapított lakáshasználati díj időarányos különbözeti összegét (BH1979. 234.).

- A kisajátítást kérő csak a kisajátítással okozati összefüggésben felmerült, gazdaságilag és jogilag indokolt költségeket köteles megtéríteni (BH 1980. 209.).

Útsatlakozás kiépítése miatt elrendelt kisajátítás esetén a kártalanítás körében a kisajátítás miatt szükségessé vált kapuáthelyezés és belső út kiépítésének költségét is figyelembe kell venni (BH 2005. 449.).

- Kisajátítási kártalanítás jár az üzemáthelyezés igazolt költségei körében a kisajátított ingatlan kiürítése miatt szükségessé vált üzem bérleti díja miatt is (KGD 2010. 119.).
- Az ügyfél köteles igazolni a kisajátítással kapcsolatos költségigénye megalapozottságát, összecszerűségét (Kúria Kfv.III.37.715/2011/5.).

Nem minősültek költségnek az előterjesztett igények a következő esetekben:

- A tulajdonos az általa lakott épület kisajátítása során nem tarthat igényt a házadó és a cserelakás bére között mutatkozó különbözetre (BH1978.).
- Kártalanításként a kisajátított ingatlan (épület) értéke, nem pedig a helyette létesítendő épület újraelőállítási költsége jár a volt tulajdonos részére. Az üzemátszervezés és üzemáttelepítés költsége nem azonosítható az üzem céljára szolgáló másik épület átalakítási, építési költségeivel (BH 1979. 316.).
- A tulajdonos nem támaszthat jogszerű igényt a kisajátítást kérővel szemben azon a címen, hogy lakás-használatbavételi díjat kellett fizetnie, ha erre azért került sor, mert a kisajátított ingatlanban levő lakásánál nagyobb cserelakást kapott (BH 1980. 209.).
- A kisajátított ingatlan helyett vásárolt ingatlanra vonatkozó adásvételi szerződés elkészítésének ügyvédi munkadíja és az ingatlan megszerzéséhez szükséges egyéb kiadások nem tartoznak a kisajátítással kapcsolatos azon költségek közé, amelyeknek a megtérítését a tulajdonos a kisajátítási kártalanítás körében

igényelheti (BH1980. 241.).

- Nincs helye a kisajátítással kapcsolatos költség megítélésének azon az alapon, hogy a tulajdonos az állatállománynak takarmányozásához szükséges terményt a kisajátított ingatlanrészen termelte meg, s a kisajátítás miatt a terményeknek más helyről történő szállításával kapcsolatban a jövőben költségei merülnek fel (BH1982. 5.).
- Az ingatlan vételárának kiegyenlítéséhez felvett bankkölcsön, ennek kamatterhe, kezelési költsége, az ingatlanszerzés után fizetendő illeték nem minősül a kisajátítással kapcsolatos költségnek (BH1989. 105.).

Milyen rendelkezéseket tartalmaznak a kisajátítást szabályozó jogszabályok a költségekkel kapcsolatban?

A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (Kstv.)

A Ktvr.-et hatályon kívül helyező, 2008. január 1-jén hatályba lépett Kstv. 20.§-a rendelkezik a költségekről, előírva azok megtérítési kötelezettségét, továbbá azt, hogy a kisajátítással kapcsolatos költségként meg kell téríteni

- a) mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló ingatlan esetében a folyó gazdasági évben elvégzett mező- és erdőgazdasági munkák költségét, és az egyéb ráfordítások költségét,
- b) a kisajátított épületben levő lakás (nem lakás céljára szolgáló helyiség) és a cserelakás (cserehelyiség) bérleti díja közötti ötévi különbözetet.

E jogszabályhelynek 2013. június 30-ig volt egy c) pontja is, amely azt írta elő, hogy: a kisajátítással kapcsolatos költségként meg kell téríteni az egyéb, indokolt és igazolt költségeket is. A c) pontot 2013. július 1-jével hatályon kívül helyezte az a Kstv. módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIV. törvény, amelynek 12.§-a beiktatta a Kstv.-be szintén 2013. július 1-jei hatállyal a „Járlékos költség”-ekről rendelkező 21/A.§-t, továbbá a 27.§-ával a „Járlékos költség megtérítése”-t szabályozó 37/A.§-t.

A járlékos költségeket a Kstv. 21/A.§-a a következőképpen szabályozza:

/1/ bekezdés: A kisajátítási kártalanítás megfizetésére kötelezett - az ingatlan tulajdonjogának elvonásáért, az ingatlanon fennálló jogok megszűnéséért, valamint a

kisajátítással kapcsolatos értékvesztéséért és költségeikért járó kártalanításon felül - köteles megtéríteni a kisajátítással közvetlenül összefüggően

a) a költözködés,

b) üzletszerű gazdasági tevékenységet folytató személy vagy szervezet esetében

ba) az üzemáttelepítés, üzemátszervezés,

bb) a termelés kiesés, a tevékenységnek a kisajátítási eljárás miatti szüneteléséből adódó bevétel kiesés, valamint

c) az a) és b) pontban foglaltakon túlmenően a kisajátítás okozta hátrányok kiküszöbölése

miatt a kártalanításra jogosultnál - a kisajátított ingatlan birtokba bocsátását követő legfeljebb 90 napon belül - felmerült indokolt és igazolt költséget [az a)-c) pontokban szereplő költségek a továbbiakban együtt: járulékos költség].

/2/ bekezdés: A kisajátítási kártalanítás megfizetésére kötelezett kivételesen indokolt esetben 90 napon túl felmerült járulékos költség megtérítésére is kötelezhető, ha a kártalanításra jogosult igazolja, hogy a költségek önhibáján kívül merültek fel 90 napon túl. A költségek felmerülésének időpontja ebben az esetben sem lehet későbbi, mint a kisajátított ingatlan birtokba bocsátását követő 6. hónap.

A jogalkotói indokolás szerint a Kstv. új 21/A.§-a azt rendezi, hogy miként kell megtéríteni a kisajátítással szükségszerűen felmerülő, ugyanakkor a tulajdonelvonásért, jog megszűnéséért járó értékgarancia körébe nem tartozó egyéb, többnyire a kisajátítási döntés meghozatala után felmerülő költségeket.

Ugyanis ezen - jelenleg a Kstv. 18.§-20.§-ában szabályozott tételek között szereplő - költségek olyan, a tulajdonelvonásért, egyéb jog megszűnéséért járó kisajátítási kártalanítás részét nem képező, tulajdonképpen a kisajátítást követő cselekményekkel (pl. a költözködéssel, jogi személy esetében pedig az üzemáttelepítéssel, a jelzálogszerződés módosításával stb.) összefüggésben felmerülő költségek, melyek összege legtöbb esetben a kisajátítási döntés meghozatalakor legfeljebb csak becsülhető. Ebből következően a hatósági gyakorlatban ezért ezen költségek megtérítéséről nem a tényleges kiadások alapulvételével, hanem - szakértői - becslés alapján hoztak határozatot. A hatósági gyakorlat ugyanakkor nem egységes abban, hogy ezen előzetes

becslésen alapuló fizetési kötelezettség a későbbi ténylegesen felmerült kiadások alapján utóbb korrigálható-e vagy sem (erről egyes hatóságok utólagos elszámolás alapján, külön kérelemre, külön döntésben rendelkeztek, vagy a kisajátítási határozatban arról szóltak, hogy a tényleges költségek alapján a feleknek később egymással el kell számolniuk). A becslésen alapuló fizetési kötelezettség adott esetben a kisajátítást kérő érdekeit sérthette (ha utóbb a tényleges költség nem érte el a becsült összeget), de előfordulhatott a tulajdonos számára hátrányos eredmény is (ha utóbb a becsülnél nagyobb összegű kiadások merültek fel). Ezen bizonytalan eredményt hozó módszer helyett indokolt volt ezért megteremteni annak jogszabályi kereteit, hogy ezen költségekről - azok felmerülését követően - külön döntésben is lehessen rendelkezni, így a becslés helyett a valódi kiadások összegét kell a kisajátítást kérőnek megfizetnie. Megjegyzendő, hogy a költözködéshez, üzemáttelepítéshez képest a termelés kiesés és bevétel kiesés összegét számlával nem lehet igazolni, ezért ezen elmaradt hasznok kiszámításához szakértői közreműködés lesz szükséges a jövőben is.

Természetesen a járulékos költségek azon részéről, melyek már igazolhatóan a kisajátítási döntés meghozataláig felmerültek, a kisajátítási döntésben is lehet rendelkezni.

Figyelemmel arra is, hogy a kisajátítási eljárások során a kártalanításra jogosultak több esetben túlzott összegű, valamint a kisajátítással csak távolabbi összefüggéseket mutató költségek megtérítését igényelték, a törvény egyúttal pontosítja a szóba jöhető költségek körét, továbbá a tételek racionalizálása és a kártalanításra jogosultak indokolatlan késlekedésének az elkerülése érdekében - a hatályos szabályok alapján kialakult, nem egységes gyakorlat által tolerált időkorlát nélküli igényérvényesítéstől eltérve - behatárolja felmerülésük időintervallumát (főszabály szerint a kisajátított ingatlan birtokba bocsátását követő 90 nap, továbbá kivételes, önhibán kívüli esetben legfeljebb 6 hónap), valamint világosan kimondja, hogy e körben csak indokolt és igazolt tételek vehetőek számításba. Annak érdekében továbbá, hogy a költségek megfizetésére kötelezett kisajátítást kérő számára is kiszámítható időpontban lezárulhasson az eljárás, a Kstv. eljárásra vonatkozó rendelkezéseinek kiegészítése körében (Kstv. 37/A.§) pedig a törvény időbeli korlátot is meghatároz az ilyen utólagosan felmerült költségigények előterjesztésére.

A Kstv.-nek a járulékos költségek megtérítéséről rendelkező 37/A.§-a szerint a kisajátítási kártalanítás megfizetésére kötelezettnek - a kisajátítási határozatban nem rendezett - indokolt és igazolt járulékos költségek megtérítésére való kötelezését a kisajátítási kártalanításra jogosult a 21/A.§ szerinti időpontokat követő 15 napon belül kérelmezheti a kisajátítási hatóságnál. A járulékos költségeket a kötelezett egy összegben, a 21.§ /2/ bekezdésében meghatározott módon köteles megfizetni a jogosult részére; a kifizetésre a kisajátítási hatóság legfeljebb 60 napos teljesítési határidőt állapíthat meg. A járulékos költség megtérítésére irányuló eljárásnak a Ket. szerinti egyéb eljárási költségeit a kötelezett viseli; az eljárásra egyebekben – a Kstv. szerinti eltérésekkel - a Ket. szabályai alkalmazandók.

Az új 37/A.§ Kstv.-be történt beiktatásának indoka a járulékos költségfizetés eljárási szabályainak rendezése. Annak érdekében, hogy a kisajátítással csak távolabbi összefüggést mutató költségek megtérítésének igényével a jogosultak ne lépjenek fel, a kisajátítással való szoros okozati kapcsolatot és a csak a 21/A.§ szerinti időpontokon belül felmerülő indokolt és igazolt költségek elszámolhatóságát kimondó anyagi jogi szabályokon túl a Kstv. eljárásjogi oldalról is - a 21/A.§ szerinti időpontokat követő 15 napos határidő meghatározásával - kiszámítható mederbe terelte ezen utólagosan felmerülő igények rendezését.

A Kstv.-en alapuló joggyakorlat

A Kstv.-en alapuló joggyakorlat is számos közzétett eseti döntést ismer:

- A teljes kártalanítás körébe beletartozik a kisajátítással okozati összefüggésben álló, az új üzem termelésének beindításáig felmerült üzembérlés igazolt költsége is (Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.414/2009/11.).
- Nemcsak a takarmány szállításának költsége, hanem az elveszett téli legelő többlet-takarmánnyal történő pótlásának költsége sem tartozik a Kstv. hatálya alá, és alaptalan az elveszett legelő friss takarmányának hiányában az állatok gyarapodásában történő visszaesés költségigénye is (Kúria Kfv.IV.37.383/2011/8.).
- A Kstv. szabályaiból nem következik, hogy a kisajátítást kérőnek olyan

helyzetbe kell hoznia a kisajátítást elszenvedőt, hogy a jövedelemszerző tevékenységét változatlan feltételek között folytathassa, a kisajátítással okozott kárt és költségeket kell megtérítenie (Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.966/2010/6.).

- A kisajátítás következtében felmerülő többlettakarmány költsége és a friss zöldtakarmány hiányában az állatok gyarapodásában esetlegesen beálló változás nem tartozik a kártalanítás körébe (KGD2012. 130.).
- A kisajátítással kapcsolatos költségként meg kell téríteni az indokolt és igazolt költségeket, így a meglévő kerítés és kapu bontása illetve építése indokolt költségeit (Kúria Kfv.III.37.750/2013/6.).
- A kapubejáró áthelyezésével járó költségek megtérítése indokolt lehet a kisajátítási eljárás során (KGD2014. 123.).

A joggyakorlat-elemző csoport által vizsgált 262 db perből 61 perben vitatott a felperes költségelemeket. Köztük

- kapu, kerítés, térfigyelőrendszer, térvilágító lámpa, szivattyúház, csepegtetőrendszer, öntözőrendszer, kút, kandeláber, zászlótartórúd, villanypásztor, szennyvízderítő akna, gáznyomás-csökkentő doboz áthelyezés,
- belső út kiépítése,
- kerítés bontása-, építése,
- kisajátított ingatlanon folytatott jövedelemszerző tevékenység megszűnése miatti elmaradt haszon megtérítése,
- üzemátszervezés,
- támogatás visszafizetése,
- költözés

költségeit. A bíróságok a jogalap elbírálását követően többnyire szakértői vélemények alapján döntöttek a költségek mértékéről.

Adófizetési kötelezettség

A járulékos költségek megtérítése mellett a kártalanítás adófizetéssel is jár.

A Kstv. önálló cím alatt a 40.§-ban rendelkezik az adófizetésről. 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 általános forgalmi adót (áfa). A kártalanítás összegét úgy kell tekinteni, mint amely az általános forgalmi adót is tartalmazza, amennyiben a kisajátítás keretében történő tulajdonátszállást az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény szerint adófizetési kötelezettség terheli.

A kisajátítási kártalanítás és az áfa viszonyáról a Kúria Kfv.II.37.519/2011/6. számú ítélete részletes értékelést tartalmaz:

„A Kstv. 40.§ /1/ bekezdéséből kitűnik, hogy még a kisajátítási tervben megjelölt ingatlanra megkötött adásvételi szerződést is terheli az áfa. Az idézett rendelkezésből megállapíthatóan a kártalanítási összegbe beletartozik az áfa. Ha a kártalanítás összegébe az áfa beletartozik, akkor az áfa-val a kártalanítást az alábbiak miatt megnövelni nem lehet.

A kártalanítás összegét a Kstv. 9.§-ának /3/ bekezdése alapján kell meghatározni. E rendelkezés a) pontja értelmében a kártalanítás összegének megállapítása során az összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult forgalmi értékét kell figyelembe venni. A rendelkezés b) pontja is az ingatlan valóságos forgalmi értékéről szól. A kártalanítás összegét ennek megfelelően az ingatlanok helyben kialakult valóságos forgalmi értéke alapul vételével kell meghatározni. Az ingatlan valóságos forgalmi értékét az az ár határozza meg, melyet az ingatlanért a piacon kapni lehet, tehát amennyiért az ingatlant a tulajdonos a szabad forgalomban el tudná adni. A Kúria álláspontja szerint a szabad forgalomban nyilvánvalóan közömbös tényező az eladó áfa-fizetési kötelezettsége, illetőleg annak hiánya, mert a vételárat nem ez határozza meg, hanem a kereslet és kínálat viszonya. Az átlagárra természetesen befolyása lehet értékelő tényezőként, hogy egyes tulajdonosokat áfa-fizetési kötelezettség is terhel, azonban ez a befolyás szükségképpen nem az áfa, jelen esetben 25%-os összegének megfelelő mértékű, hanem a teljes forgalmat nézve elhanyagolható arányú, és mértéke

az áfát fizető és nem fizető eladók arányán múlik.

A Kstv. 40.§-ának /2/ bekezdése tehát nem azt jelenti, hogy az ingatlan tulajdonosát az ingatlan valóságos forgalmi értékén felül még áfa is megilleti, mert ebből az következne, hogy a forgalomban a tulajdonos személyétől függően azonos tulajdonságokkal rendelkező egyes ingatlanokért az áfa összegével növelt vételár volna kiköthető, másokért meg ennél kevesebb. Nyilvánvaló ebből, hogy a tényleges forgalmat nem befolyásolja a tulajdonos áfa-fizetési kötelezettsége, legfeljebb olyan szempontból, hogy tőle egy ingatlant a valóságos forgalomnál 1/4-del magasabb áron nem vásárolnának meg. Nyilvánvaló az is, hogy olyan értéket, ami a forgalmi értéknél magasabb, kisajátítási kártalanításként nem lehet megállapítani. A Kstv. 40.§-ának /2/ bekezdése is kifejezetten előírja, hogy a kártalanítás összege az áfát is tartalmazza. Ebből az következik, hogy a kártalanítás összege - mely azonos az ingatlan valóságos forgalmi értékével - tartalmazza az áfa-t. Minthogy az ingatlan valóságos forgalmi értéke egyúttal azt az összeget jelenti, amit a tulajdonos az ingatlan eladása esetén azért vételárként kapna, és mert az áfa a kisajátítási szabályok szerint is beletartozik az ingatlan forgalmi értékébe, ezen összeg a szakértő által megállapított tényleges forgalmi érték. A forgalmi érték feletti kártalanítás megfizetésére a kisajátítást kérőt semmiféle jogcímen kötelezni nem lehet.”

A kisajátítási eljárásban az áfa fizetés joggyakorlata

Az áfa fizetés törvényi szabályozása és annak alkalmazása is eredményezett már jogvitát és eseti döntéseket:

- A kisajátítási kártalanítás egyenértékű az ingatlan forgalmi értékével, amelyet az eladó által (esetleg) fizetendő áfa-val nem lehet megnövelni (Kfv.III.37.455/2011/6.).
- A kisajátítási kártalanítás összegének megállapításánál az ingatlan forgalmi értékét kell alapul venni. A kisajátítást elszenvedett áfa kötelezettsége vagy annak hiánya nincs befolyással a forgalmi értékre (Kfv.III.37.042/2012/6., Kfv.III.37.780/2011/4.).

- A kisajátítási kártalanítás alapjául szolgáló forgalmi érték áfa-t tartalmazó piaci árat jelent. A többletkártalanítási igény vizsgálatakor csak a bruttó értékek vethetők össze egymással (Kfv.III.37.102/2014/4.).
- A kisajátítási kártalanítás összege az ingatlan valóságos forgalmi értéke, amely áfa-t tartalmazó bruttó érték (Kfv.III.37.753/2013/4.).
- A tulajdonos nyilatkozata esetén a kártalanítás összegéhez tartozó áfa-t közvetlenül az adóhatóságnak kell megfizetni (Kfv.IV.37.456/2011/7.).

X. A kisajátítás polgári jogi összefüggései

Ingatlant kisajátítani csak kivételesen, közérdekből, azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás mellett lehet. A Kisajátításról a 2007. évi CXXIII. törvény (továbbiakban: Kstv.) rendelkezik, mely tartalmazza a kisajátítási célokat, az ingatlanok teljes és részleges kisajátításának szabályait, a kisajátításért járó kártalanítás, illetve a csereingatlan értéke megállapításának szabályait és a kisajátítási eljárásra vonatkozó rendelkezéseket. A Kstv. a 2007. december 31-ig hatályos, a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendeletet (továbbiakban: Ktvr.) váltotta fel. A Kstv. 2008. január 1-jei hatályba lépése óta számos kérdés, illetőleg probléma merült fel a törvény alkalmazását, a vonatkozó egyéb jogszabályokhoz való viszonyát illetően. Igaz ez mind a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) hatálya alá tartozó kisajátítási eljárásokra, mind pedig a Polgári perrendtartásról szóló 1952.évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) hatálya alá, a közigazgatási perek közé tartozó kisajátítási perekre.

A kisajátítás több jogágba tartozó jogintézmény

A kisajátítás hatósági határozattal történő tulajdonszerzés, amelynek révén az állam, az önkormányzat, vagy más személy az ingatlan tehermentes tulajdonjogát szerzi meg. Arra a kérdésre, hogy közigazgatási jog vagy magánjog nem lehet egyértelmű választ adni. A közigazgatási joghoz való tartozás, amiatt nem vitatható, mert a tulajdonjog átszállását közigazgatási eljárás keretében, közigazgatási határozat állapítja meg, a közigazgatási szerv közhatalmi jelleggel hoz döntést, amelynek a tulajdonos köteles magát alávetni. A tulajdonelvonás sajátos közigazgatási eljárás eredményeként, hatósági határozattal történik [Kstv. 8.§ (1) bekezdés és 36.§, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) 5:43.§] e hatósági eljárás specialitását részben a tulajdon elvonással szemben támasztott emberi jog és alkotmányos

kíváncsiak, részben pedig a kisajátítás mögött meghúzódó közgazdasági érvek adják. Ma már a kártalanításra a polgári jogi egyenértékűség követelményét kielégítő értékeknek megfelelően kerülhet sor. A kisajátítás az ingatlan közérdek címén való tulajdonba vétele lényegében kényszeradásvétel, amikor az ingatlan tulajdonos köteles tulajdonjoga átszállását eltérni, ugyanakkor azonban az ingatlan teljes értékének megtérítését igényelheti. A kisajátítás polgári jogba tartozása azért sem vitatható, mert a tulajdonszerzés egyik sajátos és önálló módja, a tulajdonos oldaláról viszont a tulajdonjog korlátozása, az ingatlan közérdek címén való tulajdonba vétele azonban nem a jogszerűen okozott kár megtérítése, hanem kényszeradásvétel, amikor a tulajdonos a tulajdonjog átszállásával egyidejűleg az ingatlan teljes értékének megtérítését igényelheti. Annyiban azonban az érték megtérítése kártalanítás jellegű, hogy a kártérítés mértékére vonatkozó rendelkezés irányadó az összeg megállapításakor. A kisajátítás jogintézménye tehát két jogág jellemzőjének is képes megfelelni.⁵³

A közgazdasági érvek homlokterében is – hasonlóan az emberi jogi aspektusok egy részéhez – a társadalmi jólét biztosítása és a közösség érdekeinek a szolgálata áll. Ez azáltal lehetséges, hogy a kisajátítás alkalmas lehet arra, hogy az ingatlannak az eladó és a vevő önkéntes alkuján alapuló vételárához képest alacsonyabbra szorítsa a kisajátítás ellenében közpénzből fizetendő teljes kártalanítás összegét. Míg ugyanis az adásvételi szerződés olyan szabad piacon megvalósuló önkéntes alkun alapul, amely – feltéve, hogy az ingatlan értékesítése nem sürgős – lehetővé teszi az eladó számára, hogy az ingatlan minimális vételárát olyan mértékű összegben határozza meg, amelyen még talál arra vevőt, illetve abból engedni is csak olyan mértékben legyen hajlandó, amely áron az értékesítés számára még mindig nyereséges. Ugyanígy a vevő számára is létezik egy olyan alkusáv, amelyen belül hajlandó mozogni. Adásvétel esetén össztársadalmi szempontból nincs annak jelentősége, hogy az eladó és a vevő közös alkusávján belül az eladó vagy a vevő jár-e jobban abból a szempontból, hogy az eredeti elképzeléséhez képest ki mennyit engedett a vételárból. Amennyiben viszont a vételár közpénzből származik, össztársadalmi szempontból egyáltalán nem közömbös, hogy az államnak –

⁵³ Dr. Petrik Ferenc: *Kisajátítási jog (HVG Orac Lap-könyvkiadó Kft. 2008. 11-12. oldal)*

önkormányzatnak vagy a Kstv. 36. § (2) bekezdése szerinti harmadik személynek – vevőként a saját alkusávján belül milyen magas vételárat kell kifizetnie az ingatlanért. Össztársadalmi szempontból tehát olyan jogi megoldás kialakítása indokolt, amely a közpénzből gazdálkodó fél számára biztosítja az ingatlanért kifizetendő összeg limitálását akként, hogy az ingatlan tulajdonosa a saját alkusávján belül csak azt a legalacsonyabb ellenértéket kapja meg, amelyen még hajlandó lenne eladni az ingatlanát. Ezt a megoldást a piaci alapú, önkéntes adásvétel nem biztosítja, mert a tulajdonos – feltéve, hogy az ingatlan értékesítése számára nem sürgős – ezen a legalacsonyabb értéken nem volna hajlandó eladni az ingatlanát és arra törekedne, hogy annak árát – tudva, hogy a közérdekű cél megvalósítójának mindenképpen szüksége van az ingatlan tulajdonjogára – a lehető legmagasabbra srófolja. A kisajátítás a piaci alapú önkéntes adásvételnek ezt a fogyatékoságát tudja orvosolni akként, hogy a kisajátítandó tulajdon tulajdonosának teljes kompenzálását is biztosítani képes, útját állva annak, hogy a tulajdonos a közérdekű célú beruházás megvalósulását a tranzakciós költségek magasra srófolásával megakadályozza.⁵⁴

Amennyiben – a fentebb vázoltakra is figyelemmel – az ingatlan önkéntes adásvétellel, illetve cserével való megszerzése az adott esetben akként lehetséges, hogy a tranzakciós költségeket közgazdaságilag hatékony szinten tartsa, a tulajdonszerzés nem kisajátítással, hanem adásvétellel történhet, feltéve, hogy az eredeti tulajdonos a szerződéskötésre hajlandó. A Kstv.-nek a kisajátítás konjunktív feltételeit rögzítő 3. § (1) bekezdése e közgazdasági szemlélettel összhangban van. Kisajátításnak ugyanis fogalmilag nincs helye abban az esetben, ha az ingatlan megszerzése adásvétellel vagy csere útján lehetséges.

A Kúria EHK 2012.23. számú döntése értelmében a Kstv. preambulumból és az 1. §-ban meghatározott törvényi célokból levezethetően az ingatlan közérdekű célból való

⁵⁴ Lásd ehhez MENYHÁRD Attila: *Dologi jog*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010., 171-173. o. és Thomas J. MICELI – Kathleen SEGERSON: „Takings”, in Boudewijn BOUCKAERT – Gerrit DE GEST (szerk.): *Encyclopedia of law and Economics*, Volume IV. *The Economics of Public and Tax Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000., 328-357. o. <http://encyclo.findlaw.com/6200book.pdf>

megszerzése érdekében a Kstv. mint közjogi, és mint speciális szabály alkalmazása megelőzi a Ptk., illetve az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) egyes rendelkezéseinek alkalmazását.

Az állam a kisajátítás közhatalmi eszközéhez azonban csak akkor nyúlhat, ha a polgári jog más módon nem teszi lehetővé valamely ingatlan tulajdonjogának közérdekű célra történő megszerzését. Ez mint a kisajátítás elrendelésének elsődleges feltétele akkor valósul meg, ha az igénybe venni szándékozott ingatlan adásvétel – törvényben meghatározott esetben csere – útján nem szerezhető meg (Kstv. 3.§ (1) bekezdés b) pont).

Az adásvételi vagy csereszerződés megkötését megghiúsultnak kell tekinteni, ha a vételi ajánlatot a kisajátítást kérő elmulasztotta megtenni, vagy azt nem a kisajátítási kérelem általa történt benyújtását megelőző egy éven belül tette meg, vagy azt ugyan határidőben megtette, ám arra a tulajdonos vagy más kártalanításra jogosult a kézhezvételtől számított 30 napon belül nem nyilatkozott, illetve azt nem fogadta el.

Nincs szükség az előzetes ajánlattételre, ha a tulajdonos vagy más kártalanításra jogosult személye nem állapítható meg egyértelműen, illetve az ingatlan tulajdonjogával összefüggésben per van folyamatban és ezt az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezték, feljegyzés alatt áll, illetve más módon igazolták; vagy ha a tulajdonos vagy más kártalanításra jogosult személy lakóhelye, tartózkodási helye illetőleg székhelye ismeretlen, illetve a kisajátítást kérő ajánlatának közlése részükre egyéb körülmények folytán rendkívüli nehézséggel vagy számottevő késedelemmel járna (Kstv. 3.§ (2) bekezdés b), c) pont). Önmagában azonban a tulajdonosok vagy más kártalanításra jogosultak nagy száma nem minősül ilyen körülménynek.

A Kstv. 24.§ (6) bekezdése értelmében – ugyanezen szakasz (7) és (8) bekezdései kivételével - a kisajátítást kérő köteles a kisajátítási célok és feltételek (Kstv. 2-5.§) mérlegeléséhez szükséges tájékoztatást a kisajátítási hatóságnak megadni, az adatokat igazoló dokumentumokat a hatóság rendelkezésére bocsátani, a kisajátítási kérelem hiányának pótlására a kisajátítást kérő csak egy alkalommal hívható fel.

A kisajátítás kivételessége fejeződik ki abban a feltételben, hogyha a kisajátítási célt meg lehet valósítani az ingatlan korlátozásával, tehát közérdekű használati jog,

(szolgalmi jog, vezetékjog) alapításával, ebben az esetben ezzel a lehetőséggel kell élni, és nem kerülhet sor az ingatlan kisajátítására. A 3.§ (1) bekezdés a) pontja szerint amennyiben a közérdekű használati jog, szolgalmi jog, vezetékjog alapításában a tulajdonossal nem jött létre megállapodás, illetve e jogokat az illetékes hatóság nem engedélyezte, illetőleg az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel – csere – útján nem lehetséges (BH.2006.70.)

2.) A Kstv. 5. § (1) bekezdése értelmében, ha az ingatlan kisajátítására terület- és településrendezés, építésügyi korlátozások felszámolása, illetve az ingatlant terhelő, az ingatlan rendeltetésszerű használatát jelentősen korlátozó, vagy megszüntető közérdekű használati jogok, szolgalmak miatti hátrányok megszüntetése céljából kerülne sor, az ingatlan megvásárlása és kisajátítása kezdeményezésének joga az ingatlan tulajdonosát is megilleti, feltéve, hogy az ingatlan tulajdonjogát annak közjogi jellegű korlátozása keletkezése előtt szerezte meg, és

a) az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat valamely később megvalósítandó - jogszabályban megállapított - olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat jelentősen akadályozza vagy megszünteti, vagy

b) a 2. § o) pontja szerinti közérdekű használati jog, szolgalmi jog - a jog létesítését követően - az ingatlan rendeltetésszerű használatát *jelentősen akadályozza vagy megszünteti*.

Az (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben a tulajdonos annak a szervnek a kisajátítási kérelem benyújtására vonatkozó kötelezését kérheti, akivel - az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény szerint - az ingatlan adásvételére vonatkozó megállapodás a tulajdonos kezdeményezésétől számított öt éven belül nem jött létre [Kstv. 5. § (2) bek.]. Az (1) bekezdés b) pontja szerinti esetben a közérdekű cél jogosultjának a kisajátítási kérelem benyújtására vonatkozó kötelezését a tulajdonos a jog létesítésétől, vagy a létesítmény használatbavételi engedélye végrehajthatóvá válásától számított két évig kérheti [Kstv. 5. § (3) bek.]. **Mindkét esetben az ingatlan tulajdonosának kell igazolnia, hogy az ingatlan megvásárlását kezdeményezte, de az adásvételre vonatkozó megállapodás a kezdeményezése ellenére nem jött létre [Kstv.**

5. § (4) bek.] *(Közös tulajdonban álló ingatlan esetében a kisajátítást valamennyi - a kisajátítással tulajdont szerzőtől különböző - tulajdonostársnak kérelmeznie kell [Kstv. 5. § (5) bek.]*.)

Tekintettel arra, hogy akár az 1.) pontban, akár a 2. pontban foglalt esetről van szó, nincshelye kisajátításnak, ha a kisajátítás Kstv. 3. § (1) bekezdésében foglalt konjunktív feltételei nem teljesülnek, azokat a hatóságnak a kisajátítási eljárásban mindenképpen vizsgálnia kell. Míg azonban az 1.) pont szerinti esetben a kisajátítást kérő államot, helyi önkormányzatot vagy harmadik személyt terheli a szerződéskötés megküldésének (és e körben a vételi ajánlat megtételének, tartalmának) bizonyítása, addig a 2.) pont szerinti esetben az ingatlan tulajdonosának kell igazolnia, hogy az ingatlan megvásárlását kezdeményezte, de az adásvételre vonatkozó megállapodás a kezdeményezése ellenére nem jött létre.

Mind a Kstv. 3.§ (2) bekezdésének a) pontja mind pedig a Kstv. jelenleg hatályos 3.§ (1) bekezdésének b) pontjában foglalt jogszabályi rendelkezések egybevetése alapján megállapítható, hogy a kisajátítási eljárás megindítására, illetve a kisajátítás elrendelésére csak akkor kerülhet sor, ha a kisajátítást kérő adásvétel – csere - útján az ingatlan tulajdonjogát nem tudja megszerezni. A vételi ajánlatot főszabály szerint a kisajátítást kérő jogosult intézni a tulajdonoshoz. E rendelkezésekhez kapcsolódóan állapította meg a Legfelsőbb Bíróság egy eseti döntésében (KGD 1994.114.), hogy kisajátítási eljárásra akkor kerülhet sor, ha a kisajátítást kérő rendes tulajdonszerzéssel – adásvétel – az ingatlant nem tudja megszerezni. Csak ezen törvényi feltétel biztosítása mellett érvényesülhet az akkor hatályos Alkotmány 13.§ (2) bekezdésében és a Ptk. 137.§ (1) bekezdésében rögzített követelmény.

A tulajdonhoz való jog: alkotmányos alapjog. Korlátozására kivételesen kerülhet sor, úgy, ha közérdek érvényesítése arányos és szükséges a tulajdon korlátozásával. A „szükségesség-arányosság” az alkotmánybíróságok gyakorlatában kialakított mérce. A kisajátítás akkor jogszerű, ha az elérni kívánt előnyök meghaladják a kisajátítással a tulajdonost ért hátrányokat. Az Alkotmánybíróság 35/2005. (IX.29.) AB Határozatában mulasztásos alkotmányértéktét állapított meg, a döntés szerint a tulajdonjogot sértő alkotmányellenes helyzet jött létre azzal, hogy az országgyűlés a Ktvr. szabályait nem

hozta összhangba az Alkotmány 13.§ (2) bekezdésében megállapított követelményekkel. Ezen a helyzeten igyekezett változtatni a Kstv.

A vizsgált ügyekből megállapíthatóan a kisajátítás jogalapjának hiányára alapítottan az ingatlantulajdonosok nem indítottak nagy számban pert, azonban a bírói gyakorlat nem egységes abban a tekintetben, hogy melyek a vételi ajánlat tartalmi elemei, továbbá, hogy ezek vizsgálatára rendelkezik-e hatáskörrel a kisajátítást elrendelő hatóság, így a bírósági felülvizsgálat során eljáró közigazgatási bíróság.

A vételi ajánlat tartalmi elemei

Elsődlegesen vizsgálni kell, hogy a kisajátítást kérő által megküldött úgynevezett „adatlap” vételi ajánlatnak tekinthető-e, és ennek 30 napon belül történő visszaküldésével a vételi ajánlat elfogadottnak tekinthető-e. A régi Ptk. (1959. évi IV. törvény) 211.§ (1) bekezdése alapján aki szerződéskötésére ajánlatot tesz, ajánlatához kötve marad, kivéve, ha kötöttségét az ajánlat megtételekor kizárta. A (2) bekezdés értelmében az ajánlattevő kötöttségének idejét meghatározhatja.

A régi Ptk. 213.§ (1) bekezdés – új Ptk. 6:65.§, 6:5.§ - értelmében a szerződés a jelenlévők között abban az időpontban jön létre, amikor az ajánlatot elfogadják, távollévők között pedig akkor, amikor az elfogadó nyilatkozat az ajánlattevőhöz megérkezik. E rendelkezések, illetve a régi Ptk. 365.§ (3) bekezdésében foglalt rendelkezés figyelembe vételével mondta ki a Legfelsőbb Bíróság XXV. számú PED. IV. pontjában azt, hogy az ingatlan tulajdonjogának átruházását célzó szerződés megkötésére csak írásban lehet ajánlatot tenni, az ajánlati kötöttséget eredményező joghatállyal. Ugyanígy csak írásban lehet ilyen értelmű ajánlatot elfogadni azzal joghatállyal, hogy az a szerződés létrejöttét eredményezze. A PED. I. pontja értelmében az ingatlan tulajdonjogának átruházására irányuló szerződés érvényes létrejöttéhez a tartalmi követelmények szempontjából szükséges – és egyben elegendő -, ha a

szerződésről készült okirat tartalmából a felek személye mellett az ingatlan tulajdonjogának átruházását célzó akaratnyilvánításuk kitűnik, továbbá, ha az okirat tartalmazza az ingatlannak és az ellenszolgáltatásnak a megjelölését.

Szerződéskötési akaratot kifejező és ezért szerződés létrehozását eredményező ajánlatnak ezen rendelkezések figyelembe vételével az az ajánlat minősül, amely pontosan meghatározza a szerződés lényeges tartalmi elemeit, azaz az eladó és a vevő személyét, a szerződés tárgyát, a vételárat, a vételár kifizetésének idejét és módját.

A vizsgált ügyben (Kúria Pfv.I.21.243/2013.) a Magyar Állam mint kisajátítást kérő – a nevében eljáró Nemzeti Infrastruktúrafejlesztő Zrt. - 2009 decemberében olyan vételi ajánlatot küldött az ingatlantulajdonosoknak, amelyből egyértelműen megállapítható volt a szerződés tárgya, a felek személye, a vételár, valamint a vételár kifizetésének ideje és módja. A vételi ajánlat mellékletét képezte az értékebecslés. Tartalmazta az ingatlan megosztásával kapcsolatos tájékoztatást, az autópálya építéssel érintett területrészt, a nyomvonalat, ténylegesen meghatározva a visszamaradt terület nagyságát, a kisajátítást kérő által megvásárolni kívánt részt és külön a tulajdonost, illetve a haszonélvezőt megillető összeget. A tulajdonos, valamint a haszonélvező a hozzájuk érkezett írásbeli ajánlatot teljes egészében elfogadták, a kisajátítást kérő által megküldött adatlapot kitöltve és aláírva 30 napos ajánlati kötöttség időtartamán belül a kisajátítást kérő képviselőjéhez eljuttatták, azonban a tulajdonosok a kisajátítást helyettesítő adásvételi szerződés megkötésétől elzárkóztak. Ezt követően a kisajátítást kérő kisajátítási eljárást kezdeményezett. A megyei kormányhivatal a kisajátítási eljárást határozatával megszüntette és megállapította, hogy a vételi ajánlat elfogadásával az adásvételi szerződés felek között létrejött.

A tulajdonosok felülvizsgálati kérelme folytán eljáró megyei bíróság végzésével a megyei kormányhivatal végzését hatályon kívül helyezte és új eljárás lefolytatására kötelezte. A kifejtettek szerint a kisajátítási kérelemről a közigazgatási eljárás keretén belül érdemben kellett volna döntenie, az érdemi döntés meghozatala előtt azonban tisztázni kell, hogy a kérelmező és a kérelmezett között a szerződés létrejött-e, a tulajdonjog bejegyzésére, átvezetésére alkalmas okirat készült-e. Ennek eldöntésére pedig kizárólag polgári peres eljárásban az általános hatáskörű bíróság előtt van lehetőség.

A megismételt eljárás során a megyei kormányhivatal a kisajátítási eljárást felfüggesztette.

A Magyar Állam, mint kisajátítást kérő keresetében annak megállapítását kérte, hogy a 2009. december 9. napján kiküldött vételi ajánlatban foglaltak szerint az adásvételi szerződés a peres felek között létrejött, a perbeli ingatlanrész a Magyar Állam tulajdonába került a Nemzeti Infrastruktúrafejlesztő Zrt. vagyongazdálkodói jogával terhelt, ugyanis az ajánlatot az alperesek elfogadták. Kereseti kérelméhez csatolta a perbeli ingatlanok vonatkozásában 2008 szeptemberében elkészített és a Makói Körzeti Földhivatalnál záradékolt kisajátítási vázrajzot, mely alapján az ingatlanok megosztásra kerültek.

Az alperesek a kereset elutasítását kérték, vitatták, hogy a szerződés létrejött volna, ugyanis 30 napon belül a felek adásvételi szerződést nem kötöttek, az „adatlap” ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmatlan.

Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetnek helyt adott, és megállapította, hogy a 2009. decemberi vételi ajánlat elfogadásával a szerződés 2010. január 6-án létrejött, a vételi ajánlat pontosan tartalmazta a szerződés lényeges elemeit (rég. Ptk. 213.§ (1) bekezdés, rég. Ptk. 365.§ (3) bekezdés).

Tekintettel arra, hogy az ingatlan adásvételének érvényességéhez a szerződés írásba foglalása is szükséges, a rég. Ptk. 117.§ (3) bekezdése szerint ingatlan tulajdonjogának az átruházására az erre irányuló szerződésen vagy más jogcímen felül a tulajdonos változásnak az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése is szükséges, ezért ítéletével pótolta az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéshez szükséges okiratot.

Az alperesek fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, és a keresetet elutasította. A megállapított tényállásból eltérő jogi következtetést vont le. A vételi ajánlat elfogadása - álláspontja szerint - legfeljebb ingatlan adásvételi előszerződésnek tekinthető, amely a később megkötendő adásvételi szerződéshez szükséges adatokat tartalmazta. A végleges adásvételi szerződés megkötésére azonban nem került sor. Tekintettel arra, hogy ez nem volt a per tárgya, nem vizsgálta, hogy az adásvételi előszerződés érvényesen létrejött-e, illetve megnyílt-e a szerződés kötésre vonatkozó kötelmi igény érvényesítése iránti jog.

A másodfokú bíróság nyilvánvalóan tévesen minősítette előszerződésnek a vételi ajánlat elfogadásával létrejött szerződést. Az írásbeliséget illetően a Ptk. általánosságban ugyanis nem követel meg minősített okirati formát, tehát az egyszerű írásba foglalás általában megfelel az írásbeli követelményeknek, nem szükséges közokirati, vagy teljes bizonyító erejű magánokiratot készíteni, ha csak az anyagi jogi jogszabály így nem rendelkezik. Ez még akkor is igaz, ha az írásba foglalt nyilatkozat alapján valamilyen közigazgatási eljárást kell lefolytatni, s ehhez speciális jogszabályok minősített okiratot követelnek meg. Ez a helyzet az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéshez szükséges, írásba foglalt szerződésekkel, amelyek az anyagi jog követelményeket egyszerű írásba foglalással is kielégítik, azonban ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre csak akkor lesznek alkalmasak, ha további követelményeknek is megfelelnek.

Az írásba foglalt nyilatkozat tartalmát illetően a Ptk. a korábbi szerződési jogi szabályként megfogalmazott tétel (régi Ptk. 218.§ (1) bekezdés) a jognyilatkozatokra alkalmazva azt mondja ki, hogy az írásbeli formához kötött nyilatkozat lényeges tartalmát kell írásba foglalni ahhoz, hogy a nyilatkozat érvényes legyen. Ez a szabályozási szint újabb jogalkalmazási kérdéseket vet fel, hiszen a szerződés lényeges tartalmának és egy jognyilatkozat lényeges tartalmának a megállapítása nem azonosítható egymással. Egyértelműen azonban megállapítható, hogy nem kell a jognyilatkozat minden egyes elemét írásba foglalni, hanem különbséget lehet tenni lényeges és nem lényeges elemek között, s ez utóbbiak írásba foglalásának elmaradása mellett még mindig teljesíthető az írásba foglalási követelmény. Általánosságban azt lehet elmondani, hogy a jognyilatkozatnak az a része teszi ki a lényeges elemeit, amelyek a jognyilatkozat minősítéséhez minimálisan szükségesek. Ekként a bírósági gyakorlat feladata egyes esetekre nézve a lényeges és ezért írásba foglalásra szoruló kérdések meghatározása. Az ingatlan átruházási szerződés érvényességéről szóló XXV. számú PED. megfelelő pontját a Kúria 1/2014. PJE Határozatában az új Ptk. alkalmazása körében is megfelelően irányadónak mondta ki.

Az új Ptk. – a régi Ptk.-tól eltérően – bevezeti a kötelmi általános részt a Kötelmi jogi Könyv Első Részében. A kódex e része foglalja össze azokat a szabályokat, amelyek nemcsak a szerződéses viszonyokra, hanem egyéb kötelemkeletkeztető tényekből eredő

kötelmekre is vonatkoznak (pl. kártérítési, alaptalan gazdagodási kötelmek). Ezzel a szabályozási szintek köre bővül, hiszen például az adásvételi szerződésre a szerződéstípus speciális szabályain [6:215-6:233. §] kívül a szerződési általános szabályok [6:58-6:214. §], a kötelmi általános szabályok [6:1-6:57. §] és a kódex Első Könyvében foglalt alapelvek [1:1-1:6. §] is vonatkoznak. Ekként az adásvételi szerződés létrejöttére – a kisajátítás szempontjából releváns vételi ajánlatra – vonatkozó szabályanyag a 6:215. §, a 6:63-6:70. § és a 6:4-6:9. § együttes értelmezésével kapható meg.

Ingatlan adásvételi szerződés érvényességi kelléke az új Ptk. alapján is változatlanul az írásba foglalás [6:215. § (2) bek.]. Írásbeli alakhoz kötött szerződés esetén mind az ajánlatot, mind az elfogadó nyilatkozatot írásba kell foglalni [6:6. §]. A szerződést írásba foglaltnak kell tekinteni akkor is, ha nem ugyanaz az okirat tartalmazza valamennyi fél jognyilatkozatát, hanem a szerződő felek külön okiratba foglalt jognyilatkozatai együttesen tartalmazzák a felek kölcsönös és egybehangzó akaratnyilvánítását. A szerződést írásba foglaltnak kell tekinteni akkor is, ha a több példányban kiállított okiratok közül mindegyik fél a másik félnek szánt példányt írja alá [6:70.]. E rendelkezések a XXV. PED eredményei alapján kerültek a kódexbe.

Ingatlan adásvételi szerződés esetén az új Ptk. alapján is – a régi Ptk.-hoz és a XXV. PED-hez hasonlóan – a szerződés létrejöttéhez szükséges lényeges feltételeket kell írásba foglalni, illetve a felek bármelyike által lényegesnek minősített kérdéseket, hiszen az ezekben való megállapodás szükséges ahhoz, hogy a szerződés létrejöjjön. A lényegesnek minősített kérdésekben való megállapodás azonban csak akkor feltétele a szerződés létrejöttének, ha a szerződő fél egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy az abban való megállapodás nélkül nem kíván szerződést kötni [6:7. § (1) bek., 6:63. § (1)-(2) bek.]. Azonban a régi Ptk. 213. § (2) bekezdésétől eltérően nem minősül új ajánlatnak az ajánlattól nem lényeges vagy lényegesnek nem minősített kérdésben eltérő jognyilatkozat akkor sem, ha az az ajánlatot kiegészíti. Ha az ajánlat és az elfogadás a lényeges kérdésekben megegyezik, a szerződés akkor is létrejön, ha a felek a szerződés nem lényeges kérdései tekintetében ellentétes jognyilatkozatot tettek [6:66-6:67. §]. Az

ilyen jognyilatkozat módosított elfogadásnak minősül és az ajánlatot kiegészítő feltételei is a szerződés részévé válnak, kivéve, ha az ajánlat az elfogadás lehetőségét kifejezetten az ajánlatban szereplő feltételekre korlátozta vagy az ajánlattevő késedelem nélkül tiltakozik a kiegészítő vagy eltérő feltételekkel szemben [6:67. § (2) bek.]. E szabály alkalmazhatósága a kisajátítást megelőző adásvételi szerződés vonatkozásában álláspontunk szerint erősen kérdésesnek tűnik.

Az ajánlatra és az elfogadásra vonatkoznak az új Ptk.-nak a jognyilatkozatra a kötelmi általános részben rögzített szabályai. Eszerint a jognyilatkozat joghatás kiváltására irányuló olyan akaratnyilatkozat, amely megtehető szóban, írásban vagy ráutaló magatartással is. Az új kódex kifejezett célkitűzése volt a technológia-semleges szabályozás megalkotása, ezért – szemben a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: régi Ptk.) 38. § (2) bekezdésével – nem alkalmaz taxatív felsorolást olyan esetben, amikor a technika gyors fejlődése a felsorolás gyakori módosítását tenné szükségessé. Ezzel összhangban nem sorolja fel, hogy mi minősül jelenlévők között tett jognyilatkozatnak, hanem akként rendelkezik, hogy jelenlévők között tett ajánlatnak minősül minden olyan jognyilatkozat, amelyről a címzett az ajánlattétellel egyidejűleg tudomást szerez. A meghatározás magában foglalja a régi Ptk.-ban [211. § (2) bek.] meghatározott eseteken (a szóban vagy telefonon tett ajánlaton) kívül például az internetes valós idejű kommunikációt („chat”) is. Minden más jognyilatkozat távollevők között tett jognyilatkozatnak minősül, mely a címzethez való megérkezéssel hatályosul [6:4-6:5. §].

Az új Ptk. a hatályosnál árnyaltabban szabályozza az írástudatlan vagy írni nem képes személy írásbeli jognyilatkozatára vonatkozó, a régi Ptk.-ban [218. § (2) bek.] elnagyolt rendelkezést. A régi Ptk. szerint az érvényességhez elegendő az, hogy az írni nem tudó vagy nem képes személy írásbeli jognyilatkozata közokirati vagy teljes bizonyító erejű magánokirati formában tett legyen. Az új Ptk. a teljes bizonyító erejű magánokirat tekintetében további feltételként szabja, hogy azt bíróság vagy közjegyző hitelesítse, illetve ügyvéd ellenjegyzéssel vagy két tanú aláírással igazolja, hogy a nyilatkozó fél a nem általa írt okiratot előttük írta alá. A teljes bizonyító erejű okirat valamennyi formája

ugyanis nyilvánvalóan nem alkalmas arra, hogy az írástudatlan vagy az írni képtelen személy írásbeli jognyilatkozatát hitelesítse; így a teljes bizonyító erejű magánokirat azon esete biztosan nem szolgál megfelelő garanciával, amely a saját kezűleg történő leírást és aláírást szabályozza.

Az új Ptk. az ajánlati kötöttség régi Ptk. 211. §-ában szereplő fogalmát a szerződés létrejöttéhez szükséges lényeges elemekben való megállapodáshoz igazítva pontosítja, amikor úgy fogalmaz, hogy aki a szerződés megkötésére irányuló szándékát egyértelműen kifejező és a lényeges kérdésekre kiterjedő jognyilatkozatot tesz, nyilatkozatához kötve marad. Az ajánlattevő kötöttségének idejét az új Ptk. értelmében is meghatározhatja, de ki nem zárhatja, mivel egy jogi kötelező erővel nem rendelkező jognyilatkozat fogalmilag nem tekinthető ajánlatnak, amelyhez kötöttség tapadhat. (A kötöttséggel nem rendelkező jognyilatkozat nem ajánlatként, hanem ajánlattételre történő felhívásként lehet figyelembe vehető.) Az ajánlati kötöttség ideje változatlanul az ajánlat hatályossá válásával veszi kezdetét. [6:64. §]

Változást hoz az új Ptk. az ajánlati kötöttség megszűnésére vonatkozó szabályozás terén is. Az új Ptk. 6:65. § (1) bekezdés c) pontja esetében ugyanis, ha az ajánlattevő kötöttségének idejét nem határozza meg, az ajánlati kötöttség akkor is megszűnik, ha a másik fél azt visszautasítja. Egyébként az ajánlati kötöttség megszűnésére vonatkozó régi Ptk. 211. § (2) bekezdésében foglalt szabály lényege megmarad azzal, hogy a jelen és a távollevők közötti elfogadást – a jognyilatkozat tétel általános szabályához hasonlóan [6:5. §] – az új Ptk. technika-semlegesen fogalmazza meg, szemben a régi Ptké. 38. §-ával. Az új Ptk. 6:65. § (2) bekezdése az ajánlat visszavonását is összekapcsolja az ajánlati kötöttség megszűnésével, de ez a régi Ptk. 214. § (2) bekezdéséből is levezethető szabály volt. Szintén levezethető a régi Ptk. szellemiségéből és az a köré épült bírói gyakorlatból a 6:65. § (4) bekezdése, miszerint a hatályossá vált ajánlat nem vonható vissza, ha az ajánlat tartalmazza, hogy visszavonhatatlan, vagy az ajánlat az elfogadásra határidőt állapít meg.

Az új Ptk. pontosítja a régi Ptk. késedelmes elfogadásra vonatkozó 214. § (4)

bekezdésében foglalt szabályát is. A főszabályt az új Ptk. 6:68. § (1) bekezdése tartalmazza, mely szerint késedelmesen megtett elfogadó nyilatkozat esetén a szerződés nem jön létre. Ez alóli kivételként az új Ptk. két esetet szabályoz. A 6:68. § (2) bekezdése értelmében az elfogadó jognyilatkozat késedelmes megtétele ellenére létrejön a szerződés, ha az ajánlattevő erről késedelem nélkül tájékoztatja az elfogadó felet. Az időben elküldött, de az ajánlattevőhöz elkéssetten érkezett elfogadó jognyilatkozat esetén pedig akkor jön létre a szerződés, ha a jognyilatkozatot olyan módon tették, hogy rendes körülmények szerinti továbbítás esetén kellő időben megérkezett volna az ajánlattevőhöz. Ebben az esetben sem jön létre azonban a szerződés, ha az ajánlattevő késedelem nélkül tájékoztatja az elfogadó felet arról, hogy jognyilatkozata késve érkezett, és ezért azt nem tekinti hatályosnak. A szerződés ebben az esetben akkor jön létre, amikor az elfogadó jognyilatkozat rendes körülmények szerinti továbbítás esetén megérkezett volna az ajánlattevőhöz. [6:68. § (3) bek.]

A szerződés létrejöttének ideje az elfogadó nyilatkozat hatályossá válása. A helye attól függ, hogy az ajánlat megtételére és az elfogadásra ugyanazon a helyen került-e sor. Amennyiben igen, a szerződéskötés helye a jognyilatkozatok megtételének helye. Ha pedig nem, akkor a szerződéskötés helye az új Ptk. diszpozitív szabálya alapján az ajánlattevő székhelye, természetes személy esetén lakóhelye, ennek hiányában szokásos tartózkodási helye. [6:69. §]

A feleknek továbbra sem kell megállapodniuk olyan kérdésekben, amelyeket jogszabály rendez [6:63. § (4) bek.]. A bírói gyakorlatot kodifikálva az új Ptk. szerződési általános szabállyá teszi azt a régi Ptk. 366. § (1) bekezdésében foglalt adásvételi szerződésre modellezett szabályt, mely szerint ha a szerződés létrejött, de a felek az ellenszolgáltatás mértékét nem határozták meg egyértelműen vagy piaci árat kötöttek ki, akkor a teljesítési helynek megfelelő piacon a teljesítési időben kialakult középárat kell ellenértékként megfizetni. Ez a kisajátítást megelőző adásvételi szerződések esetében nem tűnik alkalmazható szabálynak, ha figyelembe vesszük azokat a közgazdasági szempontokat, amelyek a piaci adásvételnél számos esetben össztársadalmi szempontból költséghatékonyabb megoldásnak tartják a kisajátítás intézményét.

Az új Ptk. - a korábbi GK. 5. számú állásfoglalást általánosítva – úgy rendelkezik, hogy a felek által lényegesnek minősített kérdésben való megállapodás csak akkor feltétele a szerződés létrejöttének, ha valamelyik fél egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy az adott kérdésben való megállapodás hiányában a szerződést nem kívánja megkötni. Ez a szabály erősen szűkíti azon kérdések körét, amelyekben való megállapodás hiányában a szerződés azért nem jön létre, mert az adott kérdést valamelyik fél lényegesnek minősítette. A szabályozás pontosítása lehetővé teszi, hogy a felek elkerüljék azt az esetet, hogy utóbb a már teljesítés megkezdését követően merül fel: a szerződés valamely kérdésben való megállapodás hiányában mégsem jött létre. Ha a felek a szerződési tárgyalások során nem jelezték, hogy az adott kérdésben való megállapodás hiányában a szerződést nem kívánják megkötni, akkor utóbb csak akkor hivatkozhatnak arra, hogy a szerződés nem jött létre, ha a kérdés jogszabály alapján minősül a szerződés lényeges feltételének.

Nem hagyható figyelmen kívül azonban, hogy a kisajátítást helyettesítő adásvételi szerződés – figyelemmel a kisajátítás fogalmára (tulajdonelvonás), továbbá a teljes, azonnali és feltétlen kártalanításnak a törvényi kritériumaira, valamint a vételárnak a teljes pénzbeli kártalanítás összegként való megfelelésére – speciális jellegű, eltér a mindennapi életben szokásos gyakran előforduló ingatlan adásvételi szerződésektől, ennek következtében a XXV. számú PED.-ben megfogalmazott minimális tartalmi követelményeken (eladó, vevő személyének, a szerződés tárgyát képező ingatlan megjelölése, a vételár, a vételár kifizetésének ideje és módja) túlmenően olyan tartalmi – fentebb részletezett – elemekkel is szükséges rendelkeznie, amelyeknek az ismeretében dönthet a tulajdonos a vételi ajánlat elfogadásáról, vagy annak elutasításáról és ennek következtében elrendelhető lesz – közérdekű cél fennállása esetén – a kisajátítás. Például egy útépítés közérdekű cél megvalósítása indokolja a nyomvonal – pl. gyorsforgalmi út - tulajdonosokkal való közlését – vázrajzon való feltüntetését - a vételi ajánlatban, különös tekintettel arra, ha a vételi ajánlat az ingatlannak csak egy részére vonatkozik, vagy osztatlan közös tulajdonban álló ingatlanrész – a használat megosztása hiányában is – nem teljes területét érintően kerül igénybevétele, így a visszamaradó terület rész használatát, használhatóságát jelentősen

befolyásolhatja a visszamaradó területrészt megközelíthetősége, művelhetősége, alakja és számos egyéb tényező. Célszerű lehet a kisajátítást megelőző adásvételhez készített értékbecslés megküldése.

Amennyiben a kisajátítást helyettesítő adásvételi szerződés speciális jellegét is alapul véve a fenti tartalmi elemekkel is rendelkezik a szerződés úgy az érvényesen létrejön.

Itt jegyzendő meg, hogy kisajátítást helyettesítő adásvételi szerződés esetén a tulajdonostárs elővásárlási joga nem gyakorolható (Kstv. 6.§ (1) bekezdés, régi Ptk. 149.§ (2) bekezdés).

Fontos kiemelni, hogy egy megindult kisajátítási eljárás során az egyezségi tárgyaláson a felperesek részéről előterjesztett, magasabb összegre irányuló kártalanítási igény nem jelenti az adásvétel kezdeményezését, ezért azt nem lehet vételi ajánlatnak tekinteni, hiszen a kisajátítási eljárás megindítása azt jelenti, hogy a kisajátítási eljárást megelőzően a kisajátítást kérő részéről tett vételi ajánlat elfogadásra nem került, ezért kellett a kisajátítást kérőnek a kisajátítási eljárást megindítania a Kstv. 3.§ (1) bekezdés b) pontjára és a (2) bekezdés) pontjára figyelemmel. A kisajátítási eljárásban folyó egyezkedés magasabb kártalanítási összegre való igény előterjesztése nem tekinthető ezért a Kstv. 5.§ (2) bekezdése szerinti megvételre történő kezdeményezésnek, ajánlatnak.

Ettől különbözik, hogy az adásvételi szerződés ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas-e. A bejegyzésre alkalmasság független a szerződés érvényességétől. A bírói gyakorlatban még előfordul, hogy tévesen – bejegyzésre alkalmas okirat hiányában – a vételi ajánlat elfogadását előszerződésnek minősítik (rég. Ptk. 208.§ (1) bekezdés, Szegedi Törvényszék 1.Pf.20.219/2013/7. számú ítélete) és tévesen jutnak arra a következtetésre, hogy végleges szerződés hiányában kisajátításnak van helye.

A Kstv. 37.§ (1) bekezdése szerint a tulajdonos változást az ingatlanügyi hatóság a jogerős kisajátítási határozat vagy – a kisajátítási tervben szereplő ingatlan adásvétel útján történő megszerzése esetén – kérelem és adásvételi szerződés alapján vezeti át az ingatlan-nyilvántartáson. Ezt támasztja alá az Inyvtv. 47.§ (3a) bekezdés és a Magyar Köztársaság Gyorsforgalmi Közúthálózatának Közérdekűségéről és Fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény 6.§ (2) bekezdése is, amelyek értelmében az állam

közérdekű célból, gyorsforgalmi út létesítése érdekében az ingatlanokat kisajátítást pótló adásvételi szerződéssel vagy kisajátítási határozattal szerzi meg. Az Inytv. 8.§ értelmében az ingatlan-nyilvántartásban jog bejegyzésére, jogilag jelentős tény feljegyzésére vagy adatok átvezetésére – ha a törvény másképp nem rendelkezik – csak az e törvényben meghatározott okirat vagy jogerős hatósági, illetve bírósági határozat alapján kerülhet sor.

Amennyiben a tulajdonváltás az ingatlannak csak egy részét érinti, a tulajdonosváltást és a földrészlet megosztását az ingatlanügyi hatóság adásvétel esetén kérelemre és az ahhoz csatolt adásvételi szerződésen felül az ingatlanügyi hatóság és az építésügyi hatóság által záradékolt kisajátítási terv és ennek alapján készített és záradékolt vázrajz alapján vezeti át (Kstv. 37.§ (1)-(2) bekezdés a)-b) pontjai). Az Inytv. 47.§ (3a) bekezdése szerint kisajátítást pótló adásvételi (csere) szerződésnek az a szerződés minősül, amelyhez mellékletként benyújtásra kerül a szerződő felek által aláírt – a kisajátítási jogszabálynak megfelelő – kisajátítási terv is. Az Inytv. 6.§ (1) bekezdésére, valamint a 26.§ (1) és (8) bekezdéseire is figyelemmel a jogok bejegyzésére irányuló eljárás az ügyfél kérelmére, vagy hatósági megkeresésre indul. Az eljáró hatóság - beleértve a bíróságot is - megkeresi az ingatlanügyi hatóságot azzal, hogy a jogerős határozat alapján vezesse át a kisajátítást kérő tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartáson.

A régi Ptk. 295.§ alapján ha a kötelezettség jognyilatkozat adására irányul, a bíróság tehát a bejegyzésre alkalmas okiratot ítéletével pótolja, és ez alapján a tulajdonjogban bekövetkezett változás ingatlan-nyilvántartási átvezetésére ez alapján kerül sor.

Hatásköri kérdések

Bizonytalan a bírói gyakorlat abban a kérdésben is, hogy a vételi ajánlat tartalmi vizsgálatára rendelkezik e hatáskörrel a kisajátítást elrendelő hatóság, továbbá a bírósági felülvizsgálat során az eljáró közigazgatási bíróság.

A Szolnoki Törvényszék 5.K.27.218/2012/5. számú ítéletével hatályon kívül helyezett egy kisajátítást elrendelő közigazgatási határozatot, mert álláspontja szerint az adásvételi szerződés a felek között létrejött, ezért a kisajátítási eljárás megindításának törvényes feltételei nem állnak fenn. Figyelemmel arra, hogy a tulajdonos a vételi ajánlatot határidőben elfogadta, így módon az adásvételi szerződés közte és a kisajátítást kérő között létrejött.

A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.109/2013/5. számú ítéletével a Szolnoki Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét elutasította. A felperesek keresetüket arra alapították, hogy a kisajátításra nem kerülhetett sor, mert az adásvételi szerződés létrejött.

A Kúria jogi álláspontja szerint a szerződés létrejöttével vagy érvényességével kapcsolatban közigazgatási határozatot felülvizsgáló bíróságnak nincs döntési joga, annak elbírálása nem a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik, hogy létrejött-e a felek között a szerződés, ajánlat volt-e a szándéknnyilatkozat, azt elfogadták-e feltétellel vagy anélkül. „A lényeg az ,hogy kisajátításnak az ügyben helye volt és az megtörtént.”

Álláspontom szerint a Kúria érvelése nem helytálló, ugyanis a kisajátítási eljárás megindításának törvényi előfeltétele, hogy a kisajátítást kérő és az ingatlan tulajdonosok között adásvételi szerződés ne jöjjön létre. Ennek a vizsgálata elkerülhetetlen, éppen ezért a konkrét ügyben dönteni kellett volna abban a kérdésben, hogy kisajátítási eljárásban az adásvételi szerződés megkötésének megghiúsulását jelenti-e ha a tulajdonostárs a szerződés megkötése előtt meghal, és a kisajátítási kérelem előterjesztésekor az ingatlan az ingatlan-nyilvántartás szerint még az elhunyt tulajdonában volt.

A kisajátítást elrendelő hatóság, illetőleg a közigazgatási bíróság nem mellőzheti az állásfoglalást abban a kérdésben, hogy az adásvételi szerződés ténylegesen létrejött-e a felek között, a vételi ajánlattal egyező tartalommal vagy sem. A Pp. 339.§ (1) bekezdése szerint ha a törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és – szükség esetén – a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.

Abban az esetben azonban amennyiben annak megállapítását kéri valamelyik fél, hogy az adásvételi szerződés létrejött, a tulajdonjogot a kisajátítást kérő megszerezte a bíróság keresse meg az ingatlan-nyilvántartási hatóságot a tulajdonjogban bekövetkezett változás átvezetése iránt, erre a régi Ptk. 295.§-ra alapított polgári perre a polgári általános hatáskörű bíróság rendelkezik hatáskörrel (pl. Makói Városi Bíróság, 4.P.20428/2012/9. számú ítélete).

Letéttel kapcsolatos kérdések

A kisajátítás eljárásban gyakorta felmerül problémaként, hogy a pénzbeli kártalanítás nem fizethető ki közvetlenül a tulajdonos részére, hanem annak letétbe helyezése válik szükségessé. Ennek leggyakoribb esete a Kstv. 21.§ (6) bekezdés a) pontja szerinti eset, mely szerint a kártalanítási összeget bírósági letétbe kell helyezni, ha a kártalanításra jogosult személye bizonytalan. Ez általában akkor fordul elő, ha az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonos elhunyt, és az örökösét az ingatlan-nyilvántartásba még nem jegyezték be. A Kúria Pfv.III.21.864/2013/2. számú végzésével a Budapest Környéki Törvényszék jogerős végzését hatályában fenntartotta, amellyel a teljesítési letétként való elfogadást megtagadta. A végzés indokolása szerint a letétbehelyezés jogszabályi feltételei nem állnak fenn, a kártalanításra jogosult személye nem bizonytalan, az ingatlan tulajdonosa, és így a kártalanításra jogosult megállapítható. A hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény (Htv.) 20.§ (1) bekezdés a)a) pontja alapján, ha a hagyatékban belföldön fekvő ingatlan van, a hagyatéki eljárást le kell folytatni. A hagyatéki eljárás lefolytatása nem vezethet arra az eredményre, hogy ismeretlen örökösök kerülnek megállapításra. Amennyiben az örökösöket az eljárás során nem lehet azonosítani, más örökös hiányában az állam mint szükségképpen örökös örököl, és így a tulajdonos személye megállapítható. A jogszabály által kötelezően előírt hagyatéki eljárás lefolytatása során az ingatlan tulajdonosa megállapítható, tehát személye nem tekinthető bizonytalannak, ezért a letét elfogadásának anyagi jogi feltételei nem állnak fenn.

A régi Ptk. 287.§-val összhangban a bírói letéttel történő teljesítést akkor teszi lehetővé a Kstv. 21.§ (6) bekezdés a) pontja, ha jogosult személye bizonytalan. A Ptké. 51.§ (1) bekezdés értelmében a jogosult személye akkor bizonytalan, ha a kötelezett nem tudja megállapítani, hogy ki a szolgáltatás jogosultja és ebben önhiba nem terheli. A Hetv. 19.§ (1) bekezdés c) pontja a hagyatéki eljárás olyan személy bejelentése alapján is megindulhat, akinek a hagyatéki eljárás megindításához jogi érdeke fűződik. A kérelmező nincs elzárva attól, hogy hagyatéki, póthagyatéki eljárás megindítását kezdeményezze, amelynek eredményeként az ingatlan tulajdonosának személye megállapítható. A Ptké. 51.§ (1) bekezdése szerinti feltétele pedig akkor áll fent, ha kérelmező igazolja, hogy a kérelmezett jogutódjának megállapítás érdekében a szükséges intézkedéseket megtette (utolsó ismert lakóhely szerinti jegyző, illetékes közjegyző megkeresése) és ennek ellenére nem volt mód a jogutód és így a jogosult megállapítására. Az adott esetben magából a kisajátítási határozatból kiderül, hogy a kérelmezettnek van élő törvényes örököse vagyis jogutóda. A kisajátítási határozat a bíróságot a 27/2003. (VII.2.) IM rendelet 12.§ (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 4.§ (1) bekezdése folytán nem köti. A bírósági letét elfogadásakor a bíróság csak azt veheti figyelembe, hogy annak jogszabályi feltételei fennállnak-e. A kérelmező az önhiba hiányát – vagyis, hogy ő mindent megtett a kérelmezett jogutóda megállapítására csak az eredménytelen maradt - nem igazolta a jogerős végzés tehát helyesen állapította meg, hogy a teljesítési letét feltételei hiányoznak.

Tisztán polgári jogi vonatkozású jogvita felmerülhet továbbá abban az esetben, ha a kisajátítás tárgyát képező ingatlan közös tulajdon és a kártalanításra jogosultak között kizárólag az ő belső jogviszonyukat érintő olyan jogvitáról van szó, amelynek hatása lehet az őket megillető kártalanítási összeg hányad szerinti kifizetésére.

Kérdéses továbbá, hogy a Kstv. 21/A. § szerinti jogcímen, illetve a Kstv. 37/A. § szerint meg nem térített kisajátításhoz kapcsolódó járulékos költségek polgári jogi alapú érvényesítésére van-e mód például kártérítés vagy jogalap nélküli gazdagodás címén.

Érvelhetünk-e egyértelműen amellett, hogy a jogalkotó kifejezetten meghatározta, hogy a jogszerű tulajdonelvonáshoz kapcsolódó mely költségek téríthetők meg és milyen jogvesztő határidő mellett, és csupán e költségek azok, amelyek a kisajátítással okozati összefüggésbe hozhatóak és a teljes kártalanítás alkotmányos fogalma, kívánalma alá tartoznak. Ha nem, úgy felmerül, hogy tekinthetők-e ezek a költségek jogellenesen okozott kárnak, ha egyébként maga a kisajátítás fogalmilag jogszerű aktus eredménye. A jogalap nélküli gazdagodás mint jogcím hivatkozhatósága pedig abból a szempontból lehet problematikus, hogy az egyéb költségek ugyan vagyonsökkenésként jelentkeznek a tulajdonos oldalán, azonban ezzel párhuzamosan a kisajátítással tulajdont szerző nem jut vagyoni előnyhöz.

XI. Ügyészségi tapasztalatok a kisajátítási eljárásban

Az ügyészség alkotmányos feladatait és hatásköreit az Alaptörvény 29. cikke és az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) határozza meg alapvetően, főbb szakterületei ezek alapján a büntetőjogi és a közérdekvédelmi tevékenység. Az ügyészség – az igazságszolgáltatásban közreműködő szervként – az állam büntetőjogi igényérvényesítése mellett a jogszabályok megsértése esetén fellép a törvényesség érdekében a törvényben meghatározott esetekben és módon. A közérdekvédelmi – magánjogi és közigazgatási jogi – jogterületeken a fellépés legfontosabb tartalmi elemei az alábbiak (Ütv. 26-30. §):

- peres és nemperes eljárást indít, azokban részt vesz,
- törvényben meghatározott szervek és szervezetek eljárása, döntése, működése felett felügyeletet gyakorol,
- tudomására jutott jogsértés vagy mulasztás esetén ellenőrzi a hatósági jogkört gyakorló, illetve a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek bíróság által felül nem vizsgált jogerős vagy végrehajtható egyedi döntéseinek, hatósági intézkedéseinek és eljárásának törvényességét,
- jogorvoslatokat kezdeményez,
- közreműködik abban, hogy a jogszabályokat a bírósági eljárásokban helyesen alkalmazzák, ezzel összefüggésben részt vesz a joggyakorlat továbbfejlesztésében és az egységes ítélkezési gyakorlat biztosításában.

Az ügyészség kizárólag törvényességi szempontból ellenőrizheti a különféle szervek működését, illetőleg hatóságok eljárásait, döntéseit. Az ügyekben érdemi döntési jogköre nincs, vagyis nem jogosult a különböző közigazgatási szervek határozatainak megváltoztatására, visszavonására.

Az ügyész elsősorban akkor köteles fellépni, ha a törvényt sértés megszüntetésére

hivatott szerv nem teszi meg a szükséges intézkedést, vagy ha a jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség. Tevékenysége tehát elsősorban közreműködő jellegű, közérdekű feladat- és hatásköreit jellemzően perindítással vagy fellépéssel gyakorolja, amely hatósági vagy egyéb eljárások kezdeményezésében vagy jogorvoslatok előterjesztésében realizálódik főként. A fellépését megelőzően önkéntes teljesítésre hívhatja az ellenérdekű felet, ennek eredménytelensége esetén megfontolja a fellépést.

Az ügyészt, feladatainak gyakorlása során megilleti a bírósági vagy más jogalkalmazó szervek irataiba történő betekintés, adatszolgáltatás kérése. E jogkör kiterjed más közhatalmat gyakorló szervekre, gazdálkodó és egyéb szervezetekre vonatkozóan is.

Az ügyész elbírálja a hozzá intézett kérelmeket, bejelentéseket, intézkedésének megalapozása érdekében megvizsgálhatja a törvénsértés körülményeit. Az Ütv-n kívül az ügyész eljárását további törvények is szabályozzák, így például a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.), a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs.tv.) stb.

Az ügyészség szakágainak kötelezettsége az együttműködés. Ennek keretében a közérdekvédelmi tevékenységet ellátó ügyész együttműködik a büntetőjogi szakág ügyészeivel, a birtokába jutott, a büntetőjogi szakágot érintő információkat továbbítja, a büntetőjogi szakágtól kapott jelzés alapján az indokoltnak látszó intézkedést megteszi.

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Ütv. alapján folyó ügyészi közérdekvédelmi tevékenységet megelőzően is, a korábban hatályos jogszabályok alapján magánjogi és közigazgatási jogi szakterületen folytatott tevékenységet az ügyészség. Az ügyészi fellépés helyett a korábbiakban a törvénsértő hatósági döntés ellen órással élt az ügyész, a szerv, illetőleg a felettes szerv egyet nem értése esetén bírósághoz fordulhatott, amely az órásról döntött. A hatályos szabályozás szerint a felhívás el nem

fogadása esetén, az ügyész keresete nyomán, a felhívással támadott határozat törvényességéről dönt a bíróság.

A kisajátítási ügyek ügyészi törvényességi ellenőrzésére lakossági bejelentések, kérelmek, külső szervek megkeresései, illetőleg az ügyészség büntető szakágának jelzése alapján kerülhet sor. Közérdekvédelmi ügyészi jogkörben a kisajátítási hatósági eljárások anyagi és eljárásjogi szempontú törvényességét elemzi, törvénysértés esetén pedig fellép az eljáró ügyész. Amennyiben intézkedésével nem ért egyet az eljáró közigazgatási szerv, peres eljárás kezdeményezését fontolhatja meg az ügyész a közigazgatási bíróság előtt. A kisajátítási kártalanítási perek kezdeményezésére, vagy abban való részvételre az ügyész hatáskörrel nem rendelkezik.

A kizárólag kisajátítással kapcsolatos ügyek mellett a jelen elemzés elkészítéséhez a kisajátítással is összefüggő ügyeket is áttekintettem, ezek igen változatos tárgykörűek: építési ügyek, valamely beruházást, útépitést, bányaadélyezést, termőföld-használatot, ingatlan-nyilvántartást, földkiadást, telekalakítást, művelési ág változtatást érintőek voltak. Ezen tárgykörökben a megyei/fővárosi főügyészségek 42 ügyét vizsgáltam át az elemzés elkészítéséhez, ezen túlmenően még 25 legfőbb ügyészségi ügy képezte a vizsgálat tárgyát.

A kisajátítási, és az ehhez kapcsolódó közigazgatási ügyek és peres eljárások igen gyakran elhúzódó jellegűek voltak, amely elsősorban az ingatlan-nyilvántartások hiányosságára, a kisajátítási kérelmek pontatlanságára, a tulajdonosok ismeretlenségére, a bejegyzett jogok figyelmen kívül maradására, illetőleg a beruházások pénzügyi ellehetetlenülésére voltak visszavezethetőek. Ezért a vizsgált ügyek kiválasztásánál hosszabb időszakot jelöltem ki. Ebből az is következik, hogy több, a közelmúltban jogerősen záruló ügyben az eljárás még a korábbi kisajátítási szabályok hatálya alatt indult, amely a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. (a továbbiakban: Ktvr.), és ezért a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (Kstv.) 41. §-a (1) bekezdésének értelmében a Ktvr. alapján zajlottak le. Az időközbeni jogszabályváltozások, álláspontom szerint, nem zárják ki a hasznosítható jogalkalmazási tapasztalatok

gyűjtését, összegzését, illetőleg – sajnálatosan – egyes jogalkalmazási problémák nem oldódtak meg automatikusan az új jogszabályok hatálybalépését követően. A fentiekben jelzett számú ügy átvizsgálása általánosítható tapasztalatok levonására adott lehetőséget. Az ügyészség kisajátítási eljárásokat érintő jogalkalmazási gyakorlatáról az elemzés alábbi fejezeteiben a jogesetek kiválasztásánál az azonos típusú, jellemző ügyeket, illetőleg a leginkább súlyos jogszabálysértéseket kívántam bemutatni.

1. A kisajátítás jogalapja, a közérdekű cél fennállása

Az ellenőrzött ügyekben a közérdekű cél a legtöbb esetben a közlekedéssel volt összefüggésben, autópálya, körforgalom, valamint szervízutak megépítése miatt került sor a kisajátítás elrendelésére. Kisebbszámban előfordul bányászati célból, illetőleg vízgazdálkodás érdekében kérelmezett kisajátítás is.

Az ügyészi törvényességi ellenőrzési hatáskörnek egyrészt korlátot szab a közigazgatási bírósági eljárás, ugyanis csak a bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, hatósági intézkedések törvényességét vizsgálhatja. Másrészt lényeges a „törvényesség” követelmény is, ugyanis egy hatósági döntés célszerűségét, gazdaságosságát már nem elemezheti az ügyész, ugyanakkor a bíróság mérlegelési jogköre e szempontokra is kiterjed. Mindezekből következően a kisajátítás közérdekűségének fennállását csak abban az esetben vizsgálja az ügyész, ha bíróság még nem járt el az ügyben e kérdésben és kizárólag a jogszerűséget, a Kstv-ben megállapított okok valós meglétét ellenőrzi. Az ügyészi hatáskörök folyamatos vizsgálata mellett ellenőrizte az alábbi, és hasonló tárgyú ügyeket az ügyészség:

A közérdekűség érdemi vizsgálatát végezte el az ügyészség az ügyfél kérelmére, megállapítva, hogy a sérelmezett cél országos közút létesítése, a közlekedési beruházás pedig közérdekű célnak minősül a jogszabályok szerint, ezen túlmenően a várost elkerülő főút kiemelt beruházás a vonatkozó kormányrendelet alapján. Bár hasonló

tartalmú keresettel az adott ügyben a bírósághoz is fordult a korábbiakban a tulajdonos, amelyben elsősorban a határozat megváltoztatását, a kisajátítási kártalanítási összeg felemelésében jelölte meg. Újabb, az ügyészséghez intézett kérelmében a tulajdonos bejelentette, hogy az első bírósági tárgyaláson vált számára világossá, hogy csak a kártalanítási összeg tekintetében folytatja le a bíróság az eljárást, ezért megismételte: „nem tudja elfogadni az egész eljárást”. A bírósági iratokba betekintve az ügyész megállapította, hogy ingatlanforgalmi szakértőt rendelt ki a bíróság, továbbá azt is, hogy a keresetindítási határidőben benyújtott keresetlevél határozott kereseti kérelme a kisajátítási határozat megváltoztatására irányul, és a kisajátítási összegnek a felemelését kérték a tulajdonosok a bíróságtól. Ezek után csak a későbbiekben, már a jogvesztő keresetindítási határidő leteltét követően terjesztették ki a keresetet a kisajátítás tényének sérelmezésére. Az e tekintetben várható elutasítás miatt vizsgálta meg érdemben az ügyész, hogy maga a kisajátítás az ingatlanok vonatkozásában indokolt és jogszerű volt-e. Mindezeket követően közölte a kérelmezővel az ügyész, hogy nem indokolt ügyészi intézkedést tennie, mert törvényes volt a közlekedési célú kisajátítás.

Ugyancsak gyorsforgalmi közút építéséhez szükséges területek kisajátításának közérdekűségét állapította meg kérelemre a vizsgáló ügyész, miután a tulajdonos kisajátítási határozat elleni kereseti kérelmét idézés kibocsátása nélkül elutasította a bíróság.

A kisajátítási eljárás közérdekűségét és jogszerűségét vitató ügyféli kérelem alapján a még folyamatban lévő – azonban rendkívül módon elhúzódó – kisajátítási eljárást vizsgált meg az ügyészség. A beruházó árapasztó és ártér revitalizációs fejlesztéshez fásított terület művelési ágú ingatlanok kisajátítását kérelmezte. Az ingatlanok Natura 2000 területnek minősülnek, amely megjelölés európai közösségi jelentőségű természetvédelmi területet jelent, amelyek használatát, hasznosítását, jogszabályok feltételekhez kötik. Így a tervezett beruházás várható hatásairól hatásbecslést kellett készíteni, amely negatív hatásokat valószínűsített, ezért a környezetvédelmi felügyelőség kiegyenlítő intézkedések végrehajtását írta elő. Ennek terveit a beruházó elkészítette és erről értesítette az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságát.

Az érintett fásított terület művelési ágának megváltoztatása az ügyészi vizsgálat idején folyamatban volt. A kisajátítási eljárást az illetékes hatóság - az ismeretlen helyen tartózkodó földtulajdonosok részére ügygondnok kirendeléséig – felfüggesztette. A fejlesztés megvalósítása érdekében a vizsgálat idejéig meghozott hatósági döntések és eljárások a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel összhangban álltak, ezért ügyészi intézkedést, – különösen a kérelmezett azonnal intézkedést – indokoló körülmény az ügyben nem merült fel, az ügyfél kérelmét el kellett utasítani.

2. A kisajátítási eljárást megelőző adásvétel

A kisajátítási eljárást megelőzően a kisajátítást kérő köteles megkísérelni az ingatlant adásvétel, – törvényben meghatározott esetben csere – útján megszerezni. Meghiúsultnak kell tekinteni az adásvételi vagy csereszerződés megkötését, ha – többek között – 30 napon belül nem nyilatkozik, vagy nem fogadja el az ajánlatot a tulajdonos.

Az M5 autópálya építése érdekében megvásárolt tanyás ingatlanok tulajdonosai fordultak az ügyészséghez az általuk megkötött adásvételi szerződések semmisségének megállapítása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt, közérdekű ügyészi keresetindítást kezdeményezve. Az ügyben alkalmazott szerződéses konstrukciót megvizsgálva az ügyészség álláspontja szerint a szerződéseket a felek ügyleti akarata alapján kell megítélni. A felek szándéka az autópálya nyomvonalának lakóépületektől való mentesítésére irányult, ismert volt, hogy azok kártalanítás ellenében elbontásra kerülnek. A szerződő felek ismerték a szerződés tartalmát, nyilvánvalóan nem a felépítmények átruházása volt csak a szerződés célja, a szándék nem volt leplezett, az eladók kötelezettségeit is meghatározták. A szerződések az ügyészség vizsgálati megállapításai szerint nem ütköztek tulajdonszerzési korlátozásba, és nem voltak színlelt szerződések.

A korábban hatályos Ptké. 36/A. §-a alapján – ügy folyamatában hatályos szabályozás szerint – az ügyész közérdekű keresete alapján nem valamely félnek az érvénytelen szerződés okozta érdeksérelmeit kell orvosolni, hanem azt kell elérni, hogy a köz

számára is sérelmes szerződés ne menjen teljesezésbe. A jogalkotó határozza meg a védendő értékeket, és korlátozza a felek szerződési szabadságát azzal, hogy semmissé nyilvánításukkal megtagadja a jogi hatást az olyan szerződésektől, amelyek törvényes előírással védett érdeket sértenek, azokat kijátszák, sértik a jó erkölcsöt. Ez önmagában nem alapozza meg az ügyészi keresetindítást, az ügyész közérdekben okozott sérelem orvoslására keresetet akkor indít, ha a társadalom vagy valamely közösségének érdekei ténylegesen megsérülnek. A szerződések vizsgálatánál a semmisségi okok egyikét sem látta bizonyítottnak az ügyészség, tájékoztatást adott ezen túlmenően az ügyfelek jogorvoslati lehetőségeiről, annak során a bizonyítási kötelezettségeikről, amely akár semmisség megállapítása iránti perben, akár a kártalanítás összegének emelése érdekében indított perben terheli őket.

3. A kisajátítási eljárás iránti kérelem, annak hiányosságai és a jogkövetkezmények

A kisajátítási eljárás kérelemmel indul, a kérelmet a kisajátítást kérő nyújtja be, amelyben megjelöli a kisajátítás célját. A kisajátítási kérelem visszavonását a Ktvr. akként szabályozta, hogy az ingatlan birtokba adásáig, illetőleg a kártalanítás nem teljesítéséig a kisajátítási határozat visszavonása és módosítása kérelmezhető, míg a Kstv. a Ket-tel összhangban állapítja meg a kérelem visszavonásának lehetőségét.

Az ingatlan tulajdonosa kérheti a kötelező kisajátítást, ha a tulajdonjogát nem tudja gyakorolni a Kstv. 5. § (1) bekezdésében meghatározott korlátozások miatt, ezen eljárásban nem vonhatja vissza kisajátítási kérelmét az arra kötelezett ingatlan használója, vagy aki a rendeltetésszerű tulajdonhasználatot jelentős mértékben akadályozza.

Ügyészi vizsgálatot kért két ingatlan tulajdonosa, álláspontja szerint a kisajátítási hatóság eljárást megszüntető végzése megtévesztés alapján született, ugyanis már a korábbiakban ingatlanjain bányászati tevékenységet folytatott a kérelmét visszavonó kisajátítást kérő. Az iratokból megállapíthatóan a kisajátítást kérelmező kavics bányászatot kívánt folytatni az ingatlanokon a „kavics és homokbánya telek” jogi

jellegű, szántó művelési ágú ingatlanokat „bányászat” közérdekű célra kívánta kisajátítani. A tulajdonos keresete nyomán a bíróság e határozatot hatályon kívül helyezte azzal, hogy a közérdek fennállása nem bizonyított, az új eljárásban pedig a tényállást tisztázni kell. A kisajátító hatóság felülvizsgálati kérelemmel fordult a Legfelsőbb Bírósághoz e bírói döntés ellen. A Legfelsőbb Bíróság megalapozottnak ítélte a bányavállalkozó kérelmét, alátámasztottnak látta a közérdekűséget. Ugyanakkor a tulajdonos a kártalanítás összecszerűségére vonatkozóan kifogást tett, amellyel a bíróság korábban nem foglalkozott, ezért a Legfelsőbb Bíróság utasította a megyei bíróságot az összecszerűség vizsgálatára. A megyei bíróság a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezte. Ezen előzményeket követően a kisajátító szerv értesítette az ügyfeleket az új kisajátítási eljárás megindításáról, a kérelmező azonban érdekmúlásra hivatkozva visszavonta a kérelmét. A kormányhivatal az eljárást megszüntette a Ket. 31. § (1) bekezdésének e) pontjára hivatkozással, valamint a Kstv. 24. § (1) bekezdésére figyelemmel.

Az ügyészi vizsgálat megállapítása szerint kérelem nélkül nem folytatható le a kisajátítási eljárás, nincs hivatalbóli eljárásnak helye. Az iratokból megállapíthatóan egyébként nem folyt bányászati tevékenység a tulajdonos ingatlanain, olyan körülmény sem merült fel, amely a Kstv. 5. §-a alapján kötelezővé tenné a kisajátítás lefolytatását. Tévedett ugyan a hatóság, amikor a Ket. 31. § (1) bekezdésének e) pontjára hivatkozással szüntette meg az eljárást, a helyes hivatkozás e törvényhely c) pontja, vagyis a megszüntetési ok az, hogy az eljárás kérelemre indult és az ügyfél a kérelmét visszavonta.

A Ket. ismertetett rendelkezése nem enged mérlegelést a hatóságnak az eljárás megszüntetése tekintetében, az erre irányuló kérelem „megalapozottságát” ezért a hatóság nem vonhatja kétségbe. A megszüntetésre irányuló kérelem kényszerítő erővel az eljárás megszüntetésének kötelezettségét vonja maga után. Hangsúlyozni kell, hogy a bíróság általi új eljárásra kötelezés az adott közigazgatási hatósági eljárás jellegét nem változtatja meg, hiszen ugyanazt az alapeljárást kell megismételni a bírósági iránymutatásnak megfelelően. A csak kérelemre indítható kisajátítási eljárás „nem

alakul át” hivatalból indítható eljárássá. A Ket. 34. §-ának (4) bekezdése alapján az ügyfél az eljárás megindítására vonatkozó kérelmét a határozat, (eljárást megszüntető végzés) jogerőre emelkedéséig vonhatja vissza. Amikor a bíróság új eljárásra kötelezi jogszabálysértés miatt a közigazgatási szervet a hatósági eljárás egy korábbi fázisába kerül vissza, vagyis újrakezdődik. Ebből fakadóan a kérelem visszavonására irányadó törvényi határidő újraindul.

Az M0 autópályával szomszédos ingatlan tulajdonosa ügyességi törvényességi ellenőrzést kért arra vonatkozóan, hogy a családi házuk kisajátítása miatt nem történt meg, álláspontja szerint ugyanis új pályasávok kiépítésével az ötven méteres védőtávolság megtartása az ő esetében jogszabálysértő, az arányosság elve alapján a 66,6 méterre lévő ingatlanukat is ki kellett volna sajátítani. Az iratokból megállapíthatóan a tulajdonos kezdeményezte ingatlana kisajátítását a Kstv. 5. §-a alapján, mert a nagy zajterhelés miatt ingatlana az eredeti rendeltetésre alkalmatlanná vált. A kisajátítási hatóság e kérelmet elutasította. Az ügyészi vizsgálat szerint a levegő védelméről szóló vonatkozó jogszabályok nem teszik lehetővé arányossági szempontból az 50 méteres védőtávolság kiterjesztését, ugyanakkor a valóban létező zaj és levegőszennyezés miatt hatósági intézkedés, esetlegesen zajvédő fal létesítése stb. érdekében megküldte a kérelmet az ügyesség az illetékes környezetvédelmi hatóságnak.

Az M31 autópálya nyomvonala melletti szántó művelési ágú ingatlan tulajdonosa az ingatlana kisajátítását kérelmezte, mert az útépités során az építést elvégző konzorcium az ingatlanát építési törmelékkel feltöltötte, és az mezőgazdasági művelésre alkalmatlanná vált. A kisajátítást kérő beruházó nem tartotta indokoltnak a kisajátítást, hanem az építő céget jelölte meg felelősnek az okozott károkért. Az illetékes földhivatal az eredeti állapot helyreállítását rendelte el határidő tűzése mellett. A terület helyreállítása, rendezése megtörtént, a rendeltetésszerű használat is helyreállt, így a Kstv. 5. §-a szerinti kötelező kisajátítás érdekében ügyészi intézkedés nem vált szükségessé, törvényes indok hiányában.

4. A kártalanításra jogosult tulajdonos megállapítása, jogszerű igényének vizsgálata

A kisajátítási eljárás célja, hogy a törvényben meghatározott közérdekű cél érdekében lehetővé tegye az annak megvalósításához szükséges ingatlanok állami, önkormányzati vagy egyéb tulajdonszerzését. A kisajátítási hatóságnak elsősorban a kisajátítás szükségességét és jogszabályi feltételeinek meglétét kell vizsgálnia. Kisajátításra azonban az egyéb feltételek fennállása esetén is csak akkor kerülhet sor, ha a tulajdonjog megszerzése adásvétel útján nem lehetséges. Ha a kisajátítás feltételei fennállnak, a hatóság az ingatlan tulajdon elvonásáért a tulajdonos számára állapít meg kártalanítást. Mindezekben a kérdésekben az ingatlan tulajdonos személyének ismerete nélkül döntés nem hozható. Ezért a kisajátítást kérőnek kérelmében meg kell jelölnie az érintett ingatlanok tulajdonosait.

Autópálya beruházó terjesztett elő kisajátítási kérelmet az M3 számú főközlekedési út kiépítésével kapcsolatosan. A több ingatlanra vonatkozó kisajátítási kérelemből megállapítható, hogy az ingatlantulajdonosok a korábbiakban telekmegosztást kezdeményeztek, amely folyamatban van, erre tekintettel – jogszabálysértően – a kisajátítást kérő nem tett vételi ajánlatot a tulajdonosok nagy számára és a telekmegosztási eljárásra figyelemmel, pusztán eseti gondnok kirendelését kezdeményezte a gyámhivatalnál. A kisajátítási hatóság megindította ennek ellenére a kisajátítási eljárást, ingatlanforgalmi és mezőgazdasági szakértőket rendelt ki. Az osztatlan tulajdonban lévő egyik ingatlan résztulajdonosa az ügyészséghez fordult azt sérelmezve, hogy vételi ajánlatot nem kapott.

Az ügyészség megállapította, hogy az a körülmény, hogy a kisajátítással érintett ingatlanok tekintetében megosztási eljárás van folyamatban, nem tekinthető olyannak, amely alapján az adásvételi szerződést meghiúsultnak lehetne tekinteni anélkül, hogy a kisajátítást kérő az ingatlanokra vételi ajánlatot tett volna. Az ingatlan-nyilvántartás adatai alapján az érintett ingatlanok tulajdonosainak személye mind a megosztás előtt, mind az időközben elvégzett megosztás után, valamint a lakóhelyük egyértelműen

megállapítható. Az ügyészi intézkedés szerint egyéb feltételek megléte esetén, nem mellőzhető a vételi ajánlatok megtétele. Aggályos volt az eseti gondnok kirendelése is, ugyanis a sok tulajdonos nem azonos azzal a helyzettel, amikor bizonytalan a tulajdonosok személye. Az ügyészi intézkedésben foglaltak nyomán megfelelően folytatták le az eljárást.

Ugyancsak autópálya építés során a kérelmezett ügyészi vizsgálat tárta föl, hogy a kezelő zrt. a kisajátítási kérelméhez nem mellékelte a tulajdoni lapok másolatát, és a pótlásra a kisajátítási hatóság sem hívta fel a kérelmezőt. A hatóság a tulajdonosként a földhivatal által záradékolt terület-kimutatásban kimutatott személyeket fogadta el, holott a záradék a tulajdoni viszonyokat nem, csak a helyrajzi számozás és a területszámítás helyességét igazolja.

Így az ingatlanok tényleges tulajdonosai a kisajátítási eljárás megindításáról nem értesültek, nyilatkozatot nem tehettek. A hatóság az ingatlanok kisajátításáról megalapozatlanul döntött, jogszabálysértő a határozata azért is, mert a kártalanítás összegét nem a tulajdonosok részére állapította meg. Az iratok vizsgálata alapján fény derült arra, hogy a kisajátítás igen elhúzódott, a kérelmező többször módosította a kisajátítási kérelmét, pótkisajátítási igényekkel állt elő. A kisajátítási hatóság szerint a tulajdoni lapok beszerzését elsősorban az akadályozta, hogy a pótkisajátítással érintett ingatlanokat már a korábbiakban kisajátították, és megosztásra kerültek, ezt azonban az ingatlan-nyilvántartáson még nem vezették át. Az ügyészi intézkedés alapján új eljárás indult és jogszerű döntés született.

Tényállás tisztázási kötelezettségének nem tett eleget a kisajátítási hatóság, nem állapította meg pontosan a tulajdonos személyét, így ügyféli jogosultságát sem gyakorolhatta az a személy, aki árverésen alapuló tulajdonjogának bejegyzése érdekében a korábbiakban a földhivatalhoz fordult, és kérelmét széljegyként tüntették fel az ingatlan-nyilvántartásban. A még be nem jegyzett tulajdonos jogát is érinti a kisajátítási ügy, őt az eljárásban ügyféli jogok illetik meg. Mindezt figyelmen kívül

hagyva, nem értesítették az eljárás indításáról, így nyilatkozattételi jogát sem gyakorolhatta a tulajdonos. A hatóság nem vette figyelembe a tulajdoni lapon feltüntetett jogokat a kártalanítási összeg kifizetésére vonatkozó rendelkezése során sem, a kártalanítást a korábbi tulajdonos részére rendelte kifizetni. Mivel bizonytalan volt a tulajdonos személye, így a kártalanítás bírósági letétbe helyezését kellett volna elrendelnie. Ügyészi intézkedést követően jogszerű új eljárásban döntött a kisajátítási hatóság.

Mind a Ktvr., mind a Kstv. szerint az ingatlan tulajdonjogát akkor lehet kisajátítással megszerezni, ha az adásvétel nem lehetséges. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.) 42. §-a (1) bekezdése alapján, ha az ingatlanügyi hatóság megítélése szerint a bejegyzés alapjául szolgáló hatósági határozatot nem a hatáskörébe tartozó szerv hozta, vagy a határozat tartalma jogszabályba ütközik, erről az ingatlanügyi hatóság a határozathozatal előtt az ügyészt értesíti.

Az ügyészség gyakorlatában a földhivatali megkeresések rendszerezések, gyakran kisajátítást érintő eljárásban érkeznek. Több ügyben a földhivatal vezetője azért fordult az ügyészséghez, mert észlelte, hogy autópálya építéssel összefüggésben az ingatlanok kisajátításáról rendelkező határozat nem a ténylegesen kisajátított ingatlanokat tartalmazza, hanem az ott megjelölt terület nagyság magában foglalja az adásvétel útján már megszerzett tulajdoni részeket is. Ügyészségi intézkedéseket követően hatályon kívül helyezték a törvényt sértő határozatokat, és az új eljárásban jogszerűen jártak el. Nem szerezhettek két jogcímen, kisajátítás és adásvétel címen tulajdonjogot ugyanarra a területre a kisajátítást kérő fél.

5. Az ingatlanra vonatkozó jogok rendezése

A kisajátítási határozatban rendelkezni kell az ingatlanra vonatkozó más személyt megillető jogokról, és az ingatlanra feljegyzett tényekről. A kérelemben vizsgált ügyekben előfordult, hogy nem vették figyelembe az ingatlanra vonatkozóan fennálló özvegyi, szolgalmi és egyéb jogokat. Az érintetteket nem értesítették a kisajátításról és

nem hallgatták meg őket. Külterületi ingatlan autópálya építés céljára történő kisajátításánál nem vették figyelembe, hogy az ingatlanon fennállt a földhivatal földmérési jelek elhelyezését biztosító használati joga és egy földgáz-bányászati cég bányaszolgalmi joga. A kisajátítás során nem rendelkeztek e jogokról, a jogosultakat nem hallgatták meg. Ugyancsak autópálya építés céljából lefolytatott kisajátítások kapcsán sorozatosan maradt el a használati jog, vezetékjog, özvegyi jog és szolgalmi jogok jogosultjainak kártalanítása, az eljárásról sem értesítették a jogosultakat. A vizsgált határozatok például a haszonélvezeti jog fennállása esetében nem rendelkeztek külön a megállapított kártalanításról, mindössze azt tartalmazták, hogy a kártalanítási összegek magukba foglalják a haszonélvezet jogosultjainak kártalanítását is. A szakértői vélemények ugyanakkor nem rendelkeztek a haszonélvezeti jogosultak kártalanításáról, csak a tulajdonosoknak határoztak meg kártalanítási összegeket. Az ügyészi intézkedések feltárták a törvénysértő határozatokban a tényállás tisztázásának elmulasztását és új eljárást indítványoztak, amelyekkel a kisajátítási hatóság egyetértett.

6. Az ingatlan rendeltetésétől függő speciális kisajátítási szabályok érvényesülése

A termőföld és az erdőterületek kisajátításához külön eljárásban előzetesen be kell szerezni az illetékes ingatlanügyi vagy az erdészeti hatóság hozzájárulását a részletesen megállapított szabályoknak megfelelően.

Rendszeresen előfordult, hogy a szükséges mellékletek csatolása nélkül, a külön engedélyek, hozzájárulások beszerzésének elmulasztásával nyújtották be kérelmüket a kisajátítást kérők és a kisajátítást le is folytatta ezek hiányában a kisajátítási hatóság. Ügyészi intézkedéseket, óváásokat, majd fellépéseket igényelt, hogy az új eljárásokban valóban megvalósuljon a mezőgazdasági művelés alatt álló ingatlanok és az erdőterületek védelme, az illetékes hatóságok eljárhassanak az erdő és földterületek megvédésének érdekében.

7. A kisajátítást követően a visszamaradó ingatlanrész használhatósága

A kisajátítási eljárás kérelemhez kötött eljárás. Ez azt jelenti, hogy az eljárást a hatóság hivatalból nem indíthatja meg. A kisajátítást kérő a kérelemhez kisajátítási tervet csatol, amelyben pontosan meg kell jelölnie, hogy melyik ingatlan, illetve földrészlet kisajátítását kéri. A kérelem az ingatlan egy részletére is előterjeszthető. A hatóság a kérelemhez kötve van. Ha tehát az ingatlan egészének kisajátítását a kérelmező nem kezdeményezi, azt a hatóság hivatalból nem rendelheti el, ha pedig a visszamaradó rész a Ktvr. és a Kstv. szabályozása szerint önállóan használhatatlan, a tulajdonos kérelmére az egész ingatlant ki kell sajátítani.

Autópálya beruházó szervezet kérelmétől eltért a hatóság annyiban, hogy egy 1934 m² területrész vonatkozásában is elrendelte a kisajátítást, holott ezt nem kérelmezte egyik fél sem. Ezért ügyészi intézkedést követően módosíthatta csak jogszabálysértő határozatát a kisajátítási hatóság, ezek után a kisajátítás megfelelt mind az eredeti kérelemnek és szakértői véleménynek, valamint az ügyfelek akaratának is.

Az M0 számú körgyűrű építése során több alkalommal is sor került kisajátítási eljárások lefolytatására, ugyanazon útszakaszra vonatkozóan is. Az ügyészségi törvényességi ellenőrzést kérő tulajdonos két ingatlanát két ízben, 1992-ben és 2003-ban érintette kisajátítás. A visszamaradó területek azonban 100 méteres védőtávolságon belül helyezkednek el, ezért építési telekként nem használhatók. Mindkét ingatlana kisajátítását kérelmezte a tulajdonos, kérelmei azonban jelentősen elkéstek. A Ktvr. 10. § (2) bekezdése alapján a tudomásra jutástól számított három hónapon belül kellett volna a kérelmet benyújtani. Erre azonban kilenc hónappal később került sor, az ügyészségi vizsgálatot is évekkel később kérte az ügyfél, így az Ütv. vonatkozó szabályai szerint már ügyészi intézkedés nem volt tehető érdekében.

8. Kártalanítás

A kisajátított ingatlan tulajdonosát teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás illeti meg, amely pénzben vagy csereingatlannal történik, ha abban a tulajdonos és a kisajátítás kérő megegyeznek. Nem kérhető azonban csereingatlan, ha a tulajdonosnak ugyanabban

a városban beköltözhető másik lakása van, vagy ha jogcím nélküli használó.

Közlekedés céljára történt egy lakás kisajátítása az egyik vizsgált ügyben, a tulajdonos cserelakásra nyújtott be igényt. A kisajátítást kérő önkormányzat pénzbeli kártalanításról döntött ugyan, de ezt megelőzőn, az eljárás folyamán a kisajátítási hatóság egyáltalán nem tisztázta, hogy jogosult lenne-e csereingatlanra a tulajdonos. Elvi jellegű intézkedéssel éltünk, mert ugyan nem valósult meg a jogszabálysértés, de ez nem a mulasztó, a tényállást kellően fel nem táró kisajátítási hatóságon múlt.

Gyorsforgalmi közút építésére több ingatlant is kisajátított az eljáró hatóság, az ügyészi vizsgálatot kérelmező tulajdonos keresetét pedig idézés kibocsátása nélkül utasította el a bíróság. Ezért az ügyfél kérelmezte az ügyességtől a kártérítés összegének felülvizsgálatát. Gazdaságossági kérdéseket az ügyész nem vizsgálhat, azonban a kártérítés összegszerű megállapításának vannak kifejezetten jogszabályban megfogalmazott követelményei, amelynek megtartását érdemben ellenőrizheti az ügyész. Az iratokból megállapíthatóan a Kstv. 25. §-ának (2) bekezdése szerint folyt le az eljárás, igazságügyi ingatlanforgalmi szakértőt rendelt ki a hatóság. Nem tekinthető ugyanakkor a kisajátítást kérelmező által készített ingatlanértékelő lap igazságügyi szakértői véleménynek. Az elkészített szakértői vélemény a helyben kialakult forgalmi értéket vette alapul. A kisajátítási eljárás során a szakértő megindokolta az ingatlan értékelő lap és szakvélemény eltérésének okát, a hatóság pedig elfogadta álláspontját. A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV. 37270/2010. számú jogerős ítéletében – KGD 2012.128. eseti döntés – megállapította, hogy a kisajátítási ügyben a kártalanítási összeg megállapítása érdekében kirendelt igazságügyi szakértő véleménye csak megalapozott szakmai szempontok alapján kérdőjelezhető meg. Mivel az összeg megállapítása során nem volt értékelhető, kellően alátámasztott ellenvélemény a szakértő által közöltekkel szemben, megalapozottnak tekinthető a hatóság döntése.

Elírásból eredő hiba következtében a jogszerű kártalanítási összegnél lényegesen magasabb összeget fizetett ki a kisajátítást kérő, majd a kisajátítási hatóság észlelve hibáját, az időmúlás miatt saját hatáskörben azt nem korrigálhatta, ezért ügyészi

törvényességi ellenőrzést kérelmezett. Az ügy tényállása szerint a beruházó zrt. a 67-es számú főút egy elkerülő szakaszának megépítéséhez több mint 27 ha nagyságú ingatlan kisajátítását kérelmezte, amely tíz magánszemély osztatlan közös tulajdonában volt. A közös tulajdonban álló ingatlan esetében az egyes tulajdonostársakat érintő tulajdonelvonás a tulajdoni arányukhoz igazodik.

A hatóság a kérdéses ingatlan kisajátításakor az egyik tulajdonos tulajdonát érintő tulajdonelvonás mértékét az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett tulajdoni aránytól eltérően – nagyobb mértékben – jelölte meg. A szakértő a teljes összegű kártalanítás megállapítása mellett meghatározta az egyes tulajdonosokat és más jogosultakat megillető kártalanítási összegeket is. A hatósági határozat indokolása szerint a hatóság a szakértői véleményt megalapozottnak találta, azt elfogadta, és ennek megfelelően állapította meg a kártalanítás összegét. Ezzel szemben, ténylegesen eltért a szakértői javaslatától. Észlelte ugyanis, hogy az egyik – általa tévesen – megjelölt tulajdoni hányad és a kártalanítási javaslat nincs egymással összhangban. Az ellentmondás feloldása érdekében nem kérte a szakértői vélemény pontosítását, a tulajdoni adatokat sem helyesbítette, hanem a téves tulajdoni hányadhoz igazodóan megemelte az érintett tulajdonost megillető kártalanítás összegét, és ezzel jogszabálysértő döntést hozott.

Noha mindez a tulajdoni arányok elírására vezethető vissza, a Ket. akkor hatályos szabálya szerint ez az elírás kijavítással nem volt korrigálható, mert az ügy érdemére is kihatott, és az így tévesen kiszámított összeget egyébként időközben ki is fizették a tulajdonosnak. Az időmúlás miatt csak ügyészi intézkedéssel volt helyreállítható a jogszerűség.

Az M0 számú autópálya szélesítése során, kisajátítási eljárásokat követően a későbbiekben észlelte az ügyészségi vizsgálatot kérő ügyfél, hogy az ingatlanainak a területe kisebb az ingatlan-nyilvántartásban, mint ami az 1977 előtti telekkönyvi nyilvántartásban volt. Az illetékes földhivatal a kérelmének helyt adva megváltoztatta az ingatlanok méretét, ugyanis az 1977-es felmérésnél térképezési és területszámítási hiba történt. Ennek kapcsán fény derült arra, hogy a kisajátítás során kisebb kártalanítási

összeget kaptak, mint amire jogosultak lettek volna. Ügyészi álláspont szerint a különbözet közigazgatási úton nem, hanem bírósági felülvizsgálattal rendezhető, az időmúlás miatt azonban tájékoztatást kapott az ügyfél arról, hogy a jogellenes helyzetet, a bekövetkezett kárt, annak mértékét, illetve azt hogy a jogi igénye nem késett el és nem évült el, bizonyítani kell a bíróság előtt. A vizsgálat idején hatályos jogszabályok szerint ügyészi intézkedésre három éven túl nem volt lehetőség, a sérelmezett kisajátítások pedig 20 és 9 évvel korábban történtek. A Legfelsőbb Bíróság hasonló ügyben kialakított álláspontja szerint a kisajátítás a térképi határoknak megfelelő ingatlanokra vonatkozik.

9. A kisajátítási határozat végrehajtása, birtokba adás, a késedelem jogkövetkezményei

A kisajátított ingatlant a jogerős kisajátítási határozatban megjelölt időpontban kell birtokba adni, feltéve, hogy a kártalanítási összeget megfizették vagy a csereingatlant birtokba adták a Ktvr. szerint, míg a Kstv. a 29. §-ban állapítja meg a birtokba adás időpontját, és a kisajátítást kérő kötelezettségeit.

A kisajátítás megfelelő időben történő végrehajtását birtokvédelmi eljárás indításával, majd a birtokvédelmi kérelme elutasítását követően ügyészségi törvényességi eljárás kezdeményezésével kívánta megakadályozni az a tulajdonos, aki a kártalanítás összegét már átvette. A bíróság jogerős ítéletében elutasította az ingatlan tulajdonosának a kisajátítási határozat bírósági felülvizsgálata iránti keresetét is, majd a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelmét is. Ez utóbbi kérelmet elutasító végzés nem érkezett azonban meg a kisajátítási határozatban eredetileg megállapított birtokba adás napjáig, ezért a kisajátítási hatóság későbbi, majd még egy újabb időpontot állapított meg, de a tulajdonos többszöri kísérletre sem tette lehetővé a birtokbavételt. A tulajdonos külön tárgyalást kezdeményezett ezek után a kisajátítást kérő önkormányzattal az időpont kijelölésére. Az ügyészi vizsgálat megállapította, hogy a kisajátítás időpontját meghatározni a kisajátítási hatóság kötelezettsége és jogosultsága, az ügyfelek arra nem jogosultak, megállapodást nem köthetnek, a jogerős és végrehajtható kisajátítási

határozat, amelyet a bíróság is helyben hagyott, rájuk nézve kötelező. A birtokba adásnak az előzmények alapján meg kell történnie, birtokvédelem nem illeti meg a tulajdonost, ezért kérelme elutasítása mellett ügyészi intézkedésre sem volt alap.

Ügyészi törvényességi ellenőrzést és intézkedést kezdeményezett egy kisajátított ingatlan négy tulajdonosa annak érdekében, hogy a kisajátítási hatóság rendelkezzen határozatában a kisajátítási kártalanítási összeg késedelmes megfizetése esetére járó késedelmi kamatról is. Az ügy irataiból megállapíthatóan a kisajátítási hatóság határozatát a bíróság hatályon kívül helyezte és a közigazgatási szervet új határozat hozatalára, továbbá a közigazgatási szervet és a kisajátítást kérőt perköltség megfizetésére kötelezte. Az új eljárásban meghozott határozatában az ingatlant a kisajátítási hatóság az önkormányzat javára kisajátította és az önkormányzat tulajdonába adta. Kötelezte továbbá a kisajátítást kérőt a négy tulajdonos számára 15 napon belül kártalanítás és a költözés költségeinek megfizetésére. A határozat késedelmi kamat fizetésére vonatkozó kötelezést nem tartalmazott, indokolása azonban utalt arra, hogy a kártalanítási összeg a kisajátítási határozat jogerőre emelkedésével esedékes (Kstv. 21. § (4) bekezdése), ettől az időponttól kezdődően jár a Polgári Törvénykönyv szerinti késedelmi kamat is. A tulajdonosok ezek után több ízben kérelmezték e határozat kiegészítését a késedelmi kamat konkrét összegének meghatározására vonatkozóan. Nem fogadták el a tájékoztatást, majd a végzést sem arra vonatkozóan, hogy jogvita esetében bírósági hatáskör a kérdés eldöntése, egyébként jogszabály alapján jár a késedelmi kamat.

A Kstv. 31-32. §-a a kisajátítási határozat elleni jogorvoslatot sajátosan szabályozza: a kisajátítási határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye, azonban bírósági felülvizsgálata kérhető. A pert – ellentétben a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó általános szabályokkal – a közigazgatási szerv mellett a kisajátítást kérővel szemben is meg kell indítani. A Kstv. 21. § (4) bekezdését tehát a 31-32. § figyelembevételével lehet alkalmazni.

Az ügyészségi vizsgálat megállapította és az ügyfeleket tájékoztatta arról, hogy a

késedelmi kamatot a kisajátítást kérő köteles megfizetni az esedékességtől számított fizetési késedelem arányában. Ez a kötelezettség nincs összefüggésben a hatóság mulasztásával, például azzal, hogy a kisajátítási határozat a kártalanítási összeg vonatkozásában nem megalapozott. Az ebből eredő károk a közigazgatási szervvel, nem a kisajátítást kérővel szemben érvényesíthetők. A Kstv. 21. § (4) bekezdésében biztosított jogok érvényesítése bírósági útra tartozik. A közigazgatási szerv hatáskör hiányában nem rendelkezhet a késedelmi kamatról, egyébként sem illeszthető a kisajátítási határozat rendelkezései közé, mivel a határozat meghozatalakor a hatóság sem a jogerőre emelkedés, sem a fizetési kötelezettség teljesítésének időpontját nem ismeri.

10. A kisajátítás jogi szabályozásának változása, a hatályosság

Több éve húzódó kisajátítási ügy vizsgálatára vonatkozó kérelem alapján az ügyészség több kérdésben is hatáskörének hiányát állapította meg, mert az adott kisajátítás jogalapja tekintetében a Legfelsőbb Bíróság döntött a korábbiakban, a többletkártalanítás kérdésében pedig megyei bíróság hozott ítéletet, ezért e körben az ügyészi fellépésre irányuló kérelmet el kellett utasítani. Az ügy vizsgálata során megállapítást nyert az is, hogy a tulajdonos és a kisajátítást kérelmező önkormányzat között a kártalanítási összeg megfizetése kapcsán elszámolási vita alakult ki. Az önkormányzat nyilatkozata szerint az elszámolás megtörtént, míg a tulajdonos álláspontja szerint az összeget csak részben tudták felvenni.

A főügyészség tájékoztatta az ügyészi vizsgálatot kérő tulajdonost, hogy igényét – az eljárás megindításának időpontjára tekintettel, az adott ügyben irányadó, a Ktvr. végrehajtásáról rendelkező 33/1976. (IX. 5.) MT. rendelet 46. § (2) bekezdésére figyelemmel – a bírósági végrehajtásról szóló jogszabályok szerint érvényesítheti. Az ügyészi törvényességi ellenőrzés során megállapítást nyert az is, hogy a kormányhivatal a kisajátított ingatlan birtokba adása kapcsán intézkedéseit tévesen a Ket. és a Kstv.

rendelkezéseire alapítottnan állapította meg, holott a kisajátítási eljárás indulása, sőt a határozat meghozatala is a Ket. és a Kstv. hatálybalépését megelőzően történt. E jogszabálysértésekre, illetőleg a birtokba adással kapcsolatos eljárás elhúzóására ügyészi intézkedésben, jelzésben hívta fel a közigazgatási szerv figyelmét az ügyesség.

11. A közigazgatási bíróság döntése ügyészi intézkedést követően, tulajdonjogi kérdésben

A felszíni vasút létesítési joga alapján történő igénybevétel a Kstv. 4. § (1) bekezdésében meghatározott közérdekű cél, mégis jogszabálysértő volt a kisajátítási hatóság döntése, ugyanis már törvényi rendelkezés alapján állami tulajdonban lévő ingatlan kisajátítását rendelte el.

A Magyar Állam nevében eljáró zrt. az ügyességhez fordult, sérelmezve, hogy a kisajátítási hatóság az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint a MÁV Zrt. tulajdonát képező közforgalmú vasút, illetőleg vasútállomás ingatlanok tekintetében döntött a Magyar Állam javára történő kisajátításról. Ezek az ingatlanok ugyanakkor országos törzshálózati vasúti pályának minősülnek, amelyek a korábbi Ptk. 172. § (1) bekezdésének d) pontja értelmében kizárólag állami tulajdonban lehetnek. A kisajátítási kérelmet egyébként maga a Magyar Állam nevében eljáró zrt. nyújtotta be a korábbiakban.

Az igazságügyi ingatlanforgalmi szakértő véleményében jelezte, hogy a MÁV tulajdonában a kérdéses ingatlanok közül csak a földterület és a vasútállomás lehet, a vasúti sínek, aluljárók és az üzemeltetést biztosító műszaki berendezések állami tulajdonban vannak, ez utóbbiakra nem készíthet szakvéleményt. A kisajátítási hatóság a tárgyaláson nem tisztázta az ellentmondást, a határozatában a kérelemnek helyt adott, amely alapján a földhivatal a MÁV tulajdonjogát törölve, bejegyezte az állam tulajdonjogát. Az ügyesség megállapítása szerint a korábbi Ptk. alapján az országos törzshálózati vasúti pályák, – amelynek fogalmát, elemeit külön törvény állapítja meg –, az állam kizárólagos tulajdonában vannak. Ugyanígy rendelkezik a vasúti közlekedésről

szóló törvény is, és az ügyben szereplő ingatlanok állami tulajdonát az akkor hatályos Országos Területrendezési Terv is rögzítette. (A földhivatal vizsgálata szerint már 1972-ben, az egységes ingatlan-nyilvántartási rendszer létrejöttékor szerepelt a téves bejegyzés, hogy milyen módon került a MÁV tulajdonjoga feltüntetésre, erre nem sikerült fényt deríteniük.)

Az országos törzshálózati vasúti pálya vonatkozásában a Magyar Állam ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonosnak minősül, tulajdonjoga független attól, hogy tulajdonosként be van-e jegyezve az ingatlan-nyilvántartásba vagy sem. A kisajátítási hatóságnak ezt a tényt, a tényállás tisztázása során hivatalból kellett volna figyelembe venni. Az eljárást csak azokra az ingatlanokra folytathatta volna le, amelyek nem tartoznak az országos törzshálózati pálya elemeinek körébe. Az ügyészség felhívással élt a törvényt sértő határozatok ellen, azok visszavonása és új eljárás megindítása érdekében. A kisajátítási hatóság ennek eleget tett. Határozata ellen azonban a MÁV keresettel fordult az illetékes bírósághoz, álláspontja szerint az ingatlan-nyilvántartás a tulajdonjog fennállását hitelesen bizonyítja és vitatta az ügyészi felhívás jogszerűségét.

A bíróság a keresetet elutasította, megállapítva, hogy a kisajátítási hatóság az ügy érdemére kihatóan megsértette tényállás tisztázási kötelezettségét. Olyan ingatlanok kisajátítását rendelte el, amelyeknek egy része már állami tulajdonban volt. Mindezek alapján helyesen járt el a kisajátítási hatóság, amikor az ügyész – a bíróság megítélése szerint is jogszerű – felhívása alapján visszavonta döntéseit.

12. A kisajátításhoz kapcsolódó egyéb közigazgatási eljárások ügyészségi értékelése

Az M5-ös autópálya építése során több kérelmező is ügyészségi törvényességi ellenőrzést kért a beruházásokhoz kapcsolódó, a kisajátítást követő, vagy annak feltételül előírt közigazgatási eljárások törvényességét sérelmezve. Több ügyészi intézkedést alapozott meg az ügyek vizsgálata, így fel kellett hívni a földhivatalokat arra, hogy a telekalakítási eljárásban a telekmegosztás iránti kérelem átvezetésére csak a jogszabályban megjelölt jogosultak kérelmére, a tulajdonosok hozzájárulásával kerüljön

sor. Ugyancsak kifogásolni kellett a hivatalos iratok kézbesítésének szabálytalanságait, ugyanis amennyiben azok rendelkezést tartalmaznak az ügyfeleket érintően, a megfelelő kézbesítéshez jogkövetkezmények fűződnek. Ezért a jogszabályoknak megfelelően térítvevény használata kötelező lett volna, amelyet gazdaságossági okból sok esetben elmulasztottak, így az iratok, határozatok kiadásának ténye, időpontja és az átvétel időpontja sem volt megállapítható, aminek következtében jogszerű közlések maradtak el az ügyekben. Az építésügyi hatóság a kisajátítási terv és vázrajz záradékolásánál követett el jogszabálysértést, a záradékolások dokumentálása elmaradt, vagy nem az előírt eljárási rend szerint történt.

A gyorsforgalmi utak építése, másrészt a villamosítási, bányászati beruházások során jogalkalmazási problémát jelentett az eljáró hatóságok számára, hogy a rendezetlen tulajdonjogú földrészek esetében – a kárpótlásból visszamarad, részarány földalapba kijelölt területek, megszűnt szövetkezetek földhasználatában állt területek vonatkozásában – ügygondnok vagy eseti gondnok kirendelése szükséges. Az egyedi ügyek vizsgálata alapján volt lehetőség ügyészi intézkedést tenni, illetve tájékoztatást adni a megkereső hatóság számára.

Figyelemmel kísérte az ügyészség a környezetvédelmi felügyelőség – másodfokon is megerősített – környezetveszélyeztetés megszüntetésére, – konkrétan zajvédő fal védőövezet kialakítására – vonatkozó kötelezésének végrehajtását. Autópálya építése során egy tanyaingatlan az 50 méteres védelmi övezeten belül maradt, és az ottlakók elszenvedték az autópálya okozta zajt és levegőszennyezést. A kezelő határidő ismételt kitűzése mellett sem intézkedett zajvédő fal létesítésével a környezetszennyezés csökkentése érdekében, ezért bírságot szabtak ki vele szemben. Az ügyészégi vizsgálat megállapítása szerint nem mentesülhet az autópálya kezelő e kötelezettsége alól arra hivatkozva, hogy időközben a beruházó kezdeményezte a tanyaingatlan kisajátítását. Peres eljárás miatt a kisajátítás hosszú évekre elhúzódott, ezért sem a kisajátításra vonatkozó indokait, sem egyebeket nem fogadott el a környezetvédelmi hatóság és az ügyészség sem. (Például azt a kifogást, hogy nem az autópálya kezelő használja az autópályát, hanem a közlekedő autósok.)

13. A kisajátítási joggyakorlat jogalkalmazási problémái, jogszabály-módosítási javaslat

Az ingatlan-nyilvántartásban jelenleg is a megszűnt mezőgazdasági termelészövetkezetek használatában állóként nyilvántartott termőföldek vonatkozásában a következő problémát észleltük:

- A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (Vsz.) hatálya 1. §-ának (1) bekezdése értelemben azokra a védett, és fokozottan védett, valamint védelemre tervezett természeti területekre (a továbbiakban: védett természeti terület) terjed ki, amelyeket a mezőgazdasági szövetkezet közös használatában álló földterületek részeként törvény alapján vagy a részarány- földtulajdonosok földjének kiadása, valamint a tagok és alkalmazottak földhöz juttatása, továbbá a kárpótlási árverés céljából földalapból elkülönítettek vagy a fent meghatározott földalapokba – a védettségre tekintettel – nem jelöltek ki.

A törvény hatálya alá tartozó, már magántulajdonba került földterületeket a 4. § (1) bekezdése értelmében 2015. december 31-ig az állam javára – az irányadó jogszabályok szerint – ki kell sajátítani és védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv (a továbbiakban: igazgatóság) vagyonkezelésébe kell adni. Magántulajdonba kerültek a 7. §-ban foglalt értelmező rendelkezés szerint az a földterület minősül, amelyet az irányadó jogszabály szerint a kárpótlásra jogosult az árverésen tulajdonul megszerzett, vagy a földkiadó bizottság, határozatával a részarány- földtulajdonos javára magántulajdonként kiadott, illetőleg a részarány- földtulajdon helyét meghatározta, függetlenül attól, hogy a tulajdonjog ingatlan-nyilvántartásba bejegyzése megtörtént-e vagy sem. A kárpótlási és részarány-kiadási földalapba

került ingatlanok természetvédelmi érdekből történő kisajátítását tehát a Vszt. akkor is biztosítja, ha tulajdonjog az ingatlan-nyilvántartásba nincs bejegyezve.

A Vszt. 5. §-ának (1) bekezdése a védettségre tekintettel földalapba ki nem jelölt földterületek (Vszt. 1. § (1) bekezdésének b) pontja) vonatkozásában is az állam javára történő kisajátítást és az igazgatóság kezelésébe adást ír elő. A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (Fbt.) 12/C. §-ának (5) bekezdése a földalapba ki nem jelölt, azon védett vagy védelemre tervezett természeti területek tekintetében, amelyeket természetvédelmi oltalom hiányában a szövetkezetnek a vagyonnevesítés szabályai szerint ki kellene adnia, ha az magántulajdonban nem áll vagy magántulajdonba nem került, a kisajátítási eljárást a szövetkezettel szemben kell lefolytatni.

A vizsgált ügyekben tapasztaltak szerint nagyszámú védett természeti területnek minősülő ingatlan az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett adatok szerint cégnyilvántartásból időközben törölt mezőgazdasági termelőszövetkezet termelőszövetkezeti földhasználati joga alatt állt. Az Fbt. hivatkozott rendelkezése a már megszűnt termelőszövetkezettel szemben nem volt alkalmazható, és kisajátításra a Kstv. 2. §-ának k) pontja alapján sem kerülhetett volna sor, mert eszerint a kisajátítás az ingatlan tulajdonjogának elvonását jelenti. A fenti rendelkezések alapján a védettségre tekintettel földalapba ki nem jelölt, jelenleg is a megszűnt mezőgazdasági termelőszövetkezet használatában állóként nyilvántartott termőföldek vonatkozásában a kisajátítás végrehajtása nem biztosított.

- 2010. szeptember 1-jétől a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról rendelkező 1992. évi II. törvény (Ámt.) 25/A §-ának (1) bekezdése szerint, ha a részarány-földkiadási eljárás lezárását követően a jogutód nélkül megszűnt, illetve felszámolás, végelszámolás alatt álló szövetkezet javára bejegyzett szövetkezeti földhasználati jog alatt álló földrészlet (a továbbiakban: maradványterület)

szerepel az ingatlan-nyilvántartásban, a maradványterületet a mezőgazdasági igazgatási szerv határozattal a Magyar Állam tulajdonába adja. A maradványterület a Nemzeti Földalapba kerül. A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 21. §-ának (3c) bekezdése értelmében nyilvános pályáztatás mellőzésével kell a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv vagyonkezelésébe adni azt a földrészletet, melynek állami tulajdonba vételére a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállítása vagy természetvédelmi célok megvalósítása érdekében került sor.

A Vszt. 5. §-ának (1) bekezdése tehát a földalapba ki nem jelölt védett természeti területekre vonatkozóan kisajátítást, míg az Ámt. 25/A. §-ának (1) bekezdése a termőföldek ugyanezen ingatlanokat magába foglaló körére vonatkozóan a Magyar Állam részére tulajdonba adást ír elő. A fentiekre tekintettel a kisajátítási szabályozás esetleges felülvizsgálata során indokolt a Vszt. és az Ámt. rendelkezései közötti összhang megteremtése a termelőszövetkezeti földhasználati jog alatt álló védett természeti területek állami tulajdonba kerülésének módjára vonatkozóan.

XII. A kisajátítási eljárás közjegyzői összefüggései

Bevezetés

A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) a közérdekű célok megvalósításához elengedhetetlenül szükséges ingatlanok megszerzésére vonatkozó szabályokat tartalmazza. A Ktv. hatálybalépését megelőzően, a kisajátítást szabályozó 1976. évi 24. törvényerejű rendelet, a 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet, a 21/1976. (IX. 5.) PM rendelet is lehetővé tette az ingatlanra vonatkozó jog elvonását akkor is, ha a tulajdonos, vagy az ingatlanra vonatkozó jog jogosultja, a kártalanításra jogosult személye ismert. Ilyen esetben az ismeretlen kártalanításra jogosultat a kisajátítási eljárásban az ismeretlen személy részére az államigazgatási hatóság által kirendelt ügygondnok képviselte [21/1976. (IX. 5.) PM rendelet 6.§ g) pont].

A kisajátítási eljárást ugyanis évekre elhúzná, ha a kisajátítási eljárást addig nem lehetne lefolytatni, amíg a kisajátítási eljárásban a Ktv. 23. § c) d) pontja folytán ügyfélnek minősülő tulajdonos (vagy az ingatlanra vonatkozó más jog jogosultjának) személye egyértelműen meg nem állapítható. (Például azért, mert a kisajátítani kívánt ingatlan tekintetében tulajdoni per van folyamatban, vagy az ingatlan tulajdonosa meghalt és az örökösök személye nem állapítható meg, mert öröklési jogi per van folyamatban.) Ha meg kellene várni a per eredményét és csak azt követően lehetne az ingatlant kisajátítani, az a kisajátítási eljárást olyan mértékben elhúzhatná, hogy ezzel a kisajátítás célja is veszélybe kerülhetne.

Ennek érdekében lehetővé teszi a Ktv. 23. § (2) bekezdése azt, hogy a gyámhatóság a kisajátítási hatóság megkeresésére ügygondnokot vagy eseti gondnokot rendeljen ki abban az esetben is, ha a tulajdonos vagy más kártalanításra jogosult személye egyértelműen nem állapítható meg. A kisajátítási eljárásban ilyenkor az ügyfél személye ismeretlen, az ismeretlen ügyfél képviseletében jár el a gyámhatóság által kirendelt ügygondnok, vagy eseti gondnok.

Ezt az esetet meg kell különböztetni az általános közigazgatási eljárási szabályokban szabályozott, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló

2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 40. § (5) bekezdése szerinti ügygondnok rendelés esetétől. A Ket. 40. § (5) bekezdése esetében ugyanis az ügyfél személye ismert, csupán valamilyen okból nem tud az ügyben eljárni.⁵⁵

A Ktv. 23. § (2) bekezdése szerinti esetben a tulajdonos személye ismeretlen, az eljárás a tulajdonos részvétele nélkül, az ügygondnok vagy eseti gondnok közreműködésével zajlik le, ha a kisajátítási eljárás befejezéséig sem derül fény a tulajdonos személyére. A magát tulajdonosnak (jogosultnak) állító, de a tulajdonosi (jogosulti) minőséget a kisajátítási hatóság számára egyértelműen igazolni nem tudó személy akkor sem vehet részt a kisajátítási eljárásban, ha egyébként a kisajátítandó ingatlan tulajdonjogát (vagy a kisajátítandó ingatlanra vonatkozó egyéb jogot) már a kisajátítási eljárás megindulása előtt ténylegesen megszerezte. Az ügy- vagy eseti gondnok ilyenkor objektíve az ő képviseltében jár ugyan el, de akként, hogy ekkor még az eljáró gondnok sem lehet bizonyos abban, hogy személy szerint kit képvisel.

Az ismeretlen személlyel szemben folyó kisajátítási eljárás sajátossága az, hogy a kisajátítás tárgya tekintetében párhuzamosan két eljárás is folyhat. Az egyik hatósági eljárás arra irányul, hogy ki a fennálló tulajdonjog (vagy egyéb az ingatlanra vonatkozó jog) alanya, ezzel párhuzamosan - vagy akár ezt megelőzően - pedig folyhat a kisajátítási eljárás, melynek a tárgya az, hogy a jelenleg még ismeretlen személyt megillető tulajdonjog (vagy egyéb ingatlanra vonatkozó jog) jogosultja ki lesz a kisajátítási eljárás eredményeként. Ilyen esetben az ingatlant illetően tulajdonképpen csak a múlt a biztos (ki az utolsó ismert tulajdonos), a jelen (ki a jelenlegi jogosult) és a jövő (ki lesz a kisajátítási eljárás eredményeként az ingatlan tulajdonosa) bizonytalan.

A kisajátítással történő tulajdonjog elvonás és tulajdonszerzés esetében azonban - a tulajdonjogra vonatkozó igényérvényesítés, valamint a tulajdonjogból fakadó igények érvényesítése más eseteitől eltérően - nem kell megvárni a fennálló tulajdoni helyzet tisztázását. Kisajátítás esetén tehát a jövő megelőzheti a jelent.

A gyakorlatban a nehézség abból adódik, ha a kisajátítási határozat jogerőre emelkedésig sem derül fény az anyagi jogi jogosult személyére. A kisajátítást kérő

⁵⁵ dr. Ivancsics Imre, In: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (szerk. Kilényi Géza) [a továbbiakban: *Ivancsics, KETK.*], KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.; Budapest 2005, 15. § 77. o., 40. § 137. o.

viszont a tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba is be akarja jegyeztetni⁵⁶. Ezzel kapcsolatban azzal az esettel kell részletesen foglalkozni, ha a tulajdonos meghalt és az örökösei ismeretlenek.

A gyakorlatban leggyakrabban előforduló eset

Az örökhagyó halálának pillanatában a hagyatéka minden további jogcselekmény nélkül az örököseire száll át. Az örökhagyó tulajdonában álló ingatlanra a hagyatéki eljárás lefolytatása kötelező⁵⁷ [a hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Hetv.) 20. § (1) aa) pont]. Ez azt jelenti, hogy az örökhagyó ingatlanvagyonában a halál folytán bekövetkező tulajdonátszállás ingatlan-nyilvántartási átvezetésére kizárólag hagyatékátadó végzés vagy jogerős bírósági ítélet alapján kerülhet sor. A halállal, mint jogi ténnyel az örökösök törvényről fogva tulajdonosok lesznek⁵⁸, de harmadik személyek csak az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéssel nyernek tudomást a tulajdonváltásról⁵⁹. Az örökös tulajdonjogát nem a tulajdonjog ingatlan-nyilvántartási bejegyzése keletkezteti, az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés csupán arra szolgál, hogy az ingatlan-nyilvántartás közhitelességéből (cognitio) adódóan a bejegyzést követően senki sem hivatkozhat arra, hogy a bejegyzett jogról (az örökös tulajdonjogáról) nem tudott.⁶⁰ Az örökös az ingatlanra vonatkozó

56 A tulajdonváltást az ingatlaniügyi hatóság a jogerős kisajátítási határozat alapján jegyzi be az ingatlan-nyilvántartásba. Hidvéginé dr. Erdélyi Erika, In: *Ingatlan-nyilvántartás - Általános dologi jogi alapvetés*, Nyugat-magyarországi Egyetem, Digitális Tankönyvtár, 2010, elektronikus kiadvány: http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_INY2/ch01s06.html (2014. december 10. napján)

57 A belföldi ingatlant – tekintettel arra, hogy kötelezően leltározandó vagyontárgy - akkor is kötelező a hagyatéki leltárban feltüntetni, ha az ellen valamennyi örökösként érdekelt tiltakozik. Anka Tibor, In: *Öröklési jog – Hagyatéki eljárás* [a továbbiakban: Anka, HE.], HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014, 67. o.

58 dr. Kolozsvári Bálint, In: *Magyar Magánjog - Dologi jog* (szerk. dr. Szladits Károly), 5. kötet [a továbbiakban: Kolozsvári, MMD.], Grill Károly könyvkiadó vállalta, Budapest, 1942, 44. §, 273. o.

59 „A bejegyzés nem más, mint a jogátszállás biztonságának érdekében való nyilvánosságra hozatal.” Kurucz Mihály, In: *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog a bizalomvédelmi joghatások tükrében* [a továbbiakban: Kurucz, INYJ.], *Studia Notariallia Hungarica* tom IX., Budapest, 2009, 72. o.

60 Kurucz, INYJ, 286. o.

tulajdonjogát csak jogerős hagyatékátadó végzéssel vagy bírósági ítélettel⁶¹ igazolhatja⁶²: a hagyatékátadó végzés vagy a bírósági ítélet jogerőre emelkedéséig a tulajdonos személye egyértelműen nem állapítható meg a kisajátítási eljárásban sem. Gyakran előfordul, hogy az ingatlan bejegyzett tulajdonosa a kisajátítási eljárás megindulásakor már meghalt, de a kisajátítási határozat jogerőre emelkedéséig sem zárult le a hagyatéki eljárás, vagy az öröklési per, azonban a kisajátítást kérő az ingatlan-nyilvántartásba be kívánja jegyeztetni tulajdonjogát, hogy a kisajátítási célt megvalósíthassa. A földhivatal ebben az esetben olyan, a kisajátítási hatóságtól származó tulajdonjog bejegyzésre irányuló megkeresés alapján köteles eljárni, melynek alapjául olyan kisajátítási határozat szolgál, amely nem az ingatlan (már elhalt) nyilvántartási tulajdonosával, hanem annak ismeretlen jogutódjával szemben született.

Az ingatlan-nyilvántartási eljárásban felmerülő problémák

Eljárásjogi oldal

Ki az érdekelt?

Az, amit a Ktv. a kisajátítási eljárásban lehetővé tesz, az ingatlan-nyilvántartási eljárásban ismeretlen. Ingatlan-nyilvántartási eljárásban félként ismeretlen jogosult nem vehet részt. Ezzel összhangban az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 34. § (1) bekezdése megköveteli, hogy a bejegyzés alapjául szolgáló jogerős hatósági határozatnak az érdekelt lakcímén túl vagy az érdekelt természetes személyazonosító adatait vagy az érdekelt családi nevét, utónevét és személyi azonosítóját kell tartalmaznia. A tulajdonjog bejegyzésére irányuló ingatlan-nyilvántartási eljárás - tekintettel arra, hogy ingatlan uratlan dolog nem lehet - egyben mindig tulajdonjog törlésére is irányul: a földhivatal törli a bejegyzett tulajdonos tulajdonjogát és ezzel egyidejűleg bejegyzi az új tulajdonos tulajdonjogát, ebből következően érdekelt a törölt jog jogosultja és a bejegyzett jog jogosultja is.

Kérdésként az merül fel, hogy a tulajdonjog bejegyzésére irányuló ingatlan-

61 A teljes hatályú jogerős hagyatékátadó végzés ugyanis az abban megjelölt örökösnek e minőségét és örökségének a tárgyát csak addig igazolja, amíg a bíróság a peres eljárásban hozott határozattal másként nem dönt. PK 262. szám

62 A halál folytán bekövetkezett tulajdonváltás nem a jogerős hagyatékátadó végzéssel vagy bírósági ítélettel következik be, azok csupán a jogváltás deklaratív hatályú igazolására szolgálnak. Anka, HE, 25. o. valamint Kolozsvári, MMD, 274. o.

nyilvántartási eljárásban kik az érdekeltek. Az érdekelt fogalmát ingatlan-nyilvántartási szempontból kell érteni. Érdekelt tehát az ügyfél, aki az Inyvtv. 25. §-ának (2) bekezdése értelmében az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akit (amelyet) az ingatlan-nyilvántartásba jogosultként bejegyeztek, illetve aki (amely) a bejegyzés folytán jogosulttá, illetve kötelezetté válna, a feljegyzés rá nézve előnyt vagy terhet jelentene, továbbá az ingatlan-nyilvántartási eljárás bejegyzett joga vagy a javára, illetve terhére feljegyzett tény megváltozását vagy törlését eredményezné. Az ingatlan-nyilvántartási eljárásban ügyfél az eljárást kezdeményező hatóság, valamint az adatváltozást bejelentő személy is.

Kétséget kizáróan ügyfél a nyilvántartási jogosult. Az eljárás lefolytatását nem feltétlenül zárja ki, ha a bejegyzett jogosult már nem él, így például a jogosult halála folytán megszűnt haszonélvezeti jog törlésére vonatkozó eljárásban szükségképpen nem él már a bejegyzett jogosult, a haszonélvezeti jogban azonban a jogutódlás eleve kizárt.

⁶³ Más a helyzet olyan jogok törlése esetén, amelyek a jogutódra átszállnak. A nehézség abból adódik, hogy a földhivatal a meghalt jogosultnak nem kézbesítheti a tulajdonjog törlését és egyben a kisajátítást kérő tulajdonjogának a bejegyzését elrendelő földhivatali határozatot, ⁶⁴ a kétséget kizáróan létező, de ismeretlen jogutódnak pedig nem tud kézbesíteni. A bejegyzett jogosult oldalán tehát senki nincs, aki az őt egyébként megillető jogorvoslati jogát gyakorolni tudná, előfordulhat, hogy a határozat soha nem emelkedik jogerőre.

Az is problémát jelent, ha a jogerős kisajátítási határozat földhivatalhoz való érkezését megelőzően érkezik a földhivatalhoz a jogerős hagyatékátadó végzés alapján a tulajdonjog bejegyzése iránti közjegyzői, vagy az öröklési perben hozott jogerős ítélet alapján a tulajdonjog bejegyzése iránti bírósági megkeresés. Ezt a kisajátítási határozatot megelőző ranghelyű megkeresést teljesíteni kell. Ugyanakkor attól kezdve, hogy a kisajátítási eljárásban még ismeretlen személy az ingatlan-nyilvántartásban mint tulajdonos bejegyzést nyer, már egyértelműen bejegyzett jogosultnak tekintendő, bár az

⁶³ Ez esetben a halottnak a törlő határozatot kézbesíteni nem kell, tőle bejegyzési nem követelhető meg.

Bővebben: dr. Anka Márton Tibor, In: *Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzési engedély*, Magyar Jog, 2013/3., 176. o.

⁶⁴ dr. Sárffy Andor, In: *Telekkönyvi rendtartás, A szerző kiadása, Budapest, 1941, 474. o.*

adatait a kisajátítási határozat nem tartalmazza.

Más megközelítés szerint ügyfél az ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonos is.⁶⁵ Az ismeretlen örökösrel szemben hozott kisajátítási határozat viszont nem is tartalmazhatja, hogy vele szemben kell a földhivatalnak a tulajdonjogot bejegyeznie, hiszen ő ismeretlen személy volt a kisajátítási eljárásban. Ebben a megközelítésben a kisajátítási határozat nem lenne alkalmas arra, hogy tulajdonjog bejegyzés alapjául szolgáljon.

Kivel szemben van helye a bejegyzésnek?

További problémát jelent az, hogy az Inyvtv. 49. § (1) bekezdése alapján az ingatlan-nyilvántartásba jog csak azzal szemben jegyezhető be, aki ott jogosultként már szerepel, vagy akit egyidejűleg jogosultként bejegyeznek. Ha a kisajátítási határozat ismeretlen örökösrel szemben született, akkor az Inyvtv. ezen szakasza szerint az ismeretlen örökös tulajdonjogának a bejegyzésével egyidejűleg lehetne legkorábban a kisajátítást kérő tulajdonjogát bejegyezni. Azt kell tehát mondanunk, hogy a bejegyzést a nyilvántartott, de már nem jogképes tulajdonossal szemben kell teljesíteni, noha vele szemben semmiféle, a bejegyzés alapjául szolgáló határozat nem született.

Anyagi jogi oldal

Az Inyvtv. 18. § (1) bekezdése alapján az ingatlan-nyilvántartás része a törölt bejegyzések jegyzéke is. A törölt bejegyzésekhez kapcsolódik a negatív teljesség, mint az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének egyik eleme, ami azt jelenti, hogy jogok, tények törlése esetén vélelmezni kell, hogy a törölt jogok, tények nem állnak fenn. A megszűnt bejegyzések tehát nem közömbösek az ingatlan-nyilvántartás szempontjából. Az ingatlan-nyilvántartást úgy kell vezetni, hogy a tulajdonosi láncolat a törölt bejegyzéseket is tartalmazó tulajdoni lapon (annak teljes másolatán) végigkövethető legyen. Ha a kisajátítási határozat megelőzi az örökös tulajdonjogának a bejegyzésére irányuló megkeresést, a teljes tulajdoni lapból úgy fog tűnni, hogy az örökhagyót követően a kisajátítást kérő szerzett tulajdonjogot, noha az örökhagyót követően az örökhagyó örököse szerzett tulajdonjogot (csupán a személye a kisajátítási eljárásban nem volt ismert) és csak az örökhagyó örökösét követően szerzett tulajdonjogot a kisajátítást kérő.

A kisajátítási határozattal kapcsolatos probléma

⁶⁵ Ivancsics, KETK., 15. §, 77. o., 16. §, 79. o., 40. §, 137. o.

A kisajátítási eljárás szempontjából azért is problémát okozhat, ha a tulajdonos személye nem állapítható meg egyértelműen, mert előfordulhat, hogy olyan személlyel szemben hoz a kisajátítási hatóság határozatot, akivel szemben nincs helye a kisajátításnak.

Ha a hagyaték öröklését valamennyi örökös visszautasítja, ez az állam, mint szükségképpen törvényes örökös öröklésével, a halál pillanatában ipso iure bekövetkezett tulajdonszerzésével jár. A Ktv., amint azt a kisajátításról szóló T/3328. számú törvényjavaslat indokolása is kifejti, állami tulajdon kisajátítását is lehetővé teszi: „Így tehát a javaslat alapján nemcsak „magántulajdon” vonható el az állam, vagy az önkormányzat, illetve nemcsak önkormányzati tulajdon vonható el az állam javára, hanem az állami, továbbá önkormányzati tulajdon „magántulajdonba” kerülése is lehetséges, amennyiben a közérdekű cél megvalósításához az elkerülhetetlenül szükséges.” A gondot az okozza, ha a kisajátítást kérő is a Magyar Állam, amely – amint utóbb kiderül - öröklés jogcímén már a halállal a tulajdonába került ingatlan tulajdonjogának az elvonását kéri a saját maga javára.

A kisajátítási határozat téves lesz, hiszen a saját tulajdonnak a tulajdonos javára történő elvonása nem képzelhető el, mégis a tulajdonszerzés a kisajátítási határozat jogerőre emelkedésével a Ktv. 8. § (1) bekezdése alapján bekövetkezik.

A jelenlegi gyakorlat

A fent vázolt problémákat a kisajátítási hatóságok úgy próbálják meg áthidalni, hogy a kisajátítási eljárásban nem az ismeretlen örökös részére kérik a gondnok kirendelését, hanem az örökhagyó részére. Az örökhagyó azonban a halállal már elveszítette a jogképességét (Ptk. 2:4. §), ami pedig a jogképesség negatív oldalát jelenti: a halott nem lehet jogok és kötelezettségek alanya.⁶⁶ A halott éppen ezért a kisajátítási eljárásban sem gyakorolhatja a felet megillető jogokat, így sem személyesen – ami eleve lehetetlen – sem képviselője útján nem járhat el.⁶⁷ A meghalt részére kirendelt a gondnok az eljárásban látszólag megteheti a halott helyett a jognyilatkozatokat, a képviselő által

⁶⁶ dr. Szikora Veronika, In: *A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* (szerk.: dr. Osztvics András) I. kötet [Szikora, PTKNK.], Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014, 2:1. §, 101. o.

⁶⁷ Ivancsics, KETK., 16. §, 79. o.

megtett jognyilatkozat azonban a képviseltet, a jelen esetben a halottat jogosítaná és kötelezné [Ptk. 6:11. § (1) bek.], márpedig a halott jogok és kötelezettségek alanya nem lehet. ⁶⁸ A gondnok által megtett jognyilatkozat senkit sem fog semmire sem jogosítani, sem kötelezni, hatálytalan lesz. A Ket. 15. §-ában foglalt ügyfélfogalomból is következik, hogy halott kisajátítási eljárásban sem lehet fél.

Az említett gyakorlat abból a szempontból is aggályos, hogy ebben az esetben - az 1. pontban részletezettek szerint akár egymással párhuzamosan – bár ugyanazon ingatlan kapcsán, de nem ugyanannak a személynek a tulajdonjoga megállapítása iránt folyik a közjegyzői (bíróági) eljárás és a kisajátítási eljárás ugyanarra a jogra vonatkozóan. A két eljárásban, a hagyatéki eljárásban és az örökhagyó részére rendelt gondnok részvételével folyó kisajátítási eljárásban ugyanazon jog tekintetében szükségképpen ellentétes döntés születik (attól a már említett kivételtől eltekintve, ha az derül ki, hogy a kisajátítást kérő maga az örökös). A közjegyző a hagyatéki eljárásban az örökösök tulajdonját állapítja meg, a kisajátítási eljárásban pedig a hatóság az ingatlant a kisajátítást kérő tulajdonába adja. A két döntés alapján a tulajdonosváltás átvezetése csupán a véletlenül múlik. Amelyik hatóság (a közjegyző, a közigazgatási szerv) eljárásában született jogerős döntés alapján előbb érkezik a megkeresés a földhivatalhoz, azt a megkeresést kell a földhivatalnak teljesítenie. Bármelyik is érkezzék előbb, annak a teljesítése a másik teljesítését szükségképpen kizárja. Nem engedhető meg, hogy az állam egyik hatósága által hozott határozattal az állam másik hatósága szembehelyezkedjék.

Megoldási javaslat

Nem járható út

Nem jelenthet megoldást az eddig vázolt problémára a halott tulajdonos hagyatéki ügyében eljáró közjegyzőnek a kisajátítási eljárásba történő bevonása.

Egyrészt azért nem, mert a hagyatéki eljáráson belüli eljárási cselekmények rendjét megváltoztatni, azokat mellőzni, vagy lerövidíteni nem lehet. ⁶⁹ Másrészt azért nem, mert a közjegyző, mint a hagyatéki eljárást lefolytató igazságszolgáltatási hatóság

⁶⁸ Szikora, PTKNK., 2:4. § p.: 109.

⁶⁹ dr. Névai László, In: *A polgári perrendtartás magyarázata* (szerk.: dr. Szilbereky Jenő és dr. Névai László), Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1967, 30. o.

részvétele a közigazgatási eljárásnak minősülő kisajátítási eljárásban nem egyeztethető össze a hatalmi ágak elválasztásának elvével.

A kisajátítani kívánt ingatlanhagyaték mielőbbi átadását legfeljebb azzal tudja a közjegyző elősegíteni, ha soron kívül intézi a kisajátítási eljárással érintett hagyatéki ügyeket, ám ha öröklési jogi, vagy másodlagos öröklési vita miatt a hagyatékot csak ideiglenes hatállyal lehet átadni, hagyatéki per indul, vagy az ismeretlen örökösként érdekelt folytán hirdetményt kell kibocsátani, vagy például vagyontársasági igény miatt a hagyatéki eljárást fel kell függeszteni, a hagyatéki eljárás szemernyivel sem lesz gyorsabb.

A járható út

Megoldást jelentene az eljárási szabályoknak a Ktv. 8. § (1) bekezdésében foglalt szabályhoz igazítása, lévén, hogy a kisajátítási határozat jogerőre emelkedésével az ingatlan tulajdonjogának a megszerzése ingatlan-nyilvántartáson kívül bekövetkezik⁷⁰ (LB. Kfv. III. 27554/1995., KGD 1996/3. 70. sz.).

A 3.1.1. pontban felvetett problémát úgy lehetne megoldani, ha az Inyvtv. kisajátítás esetén - a Ktv.-hez hasonlóan - lehetővé tenné, hogy ismeretlen személy az ingatlan-nyilvántartási eljárásban fél legyen.

Ehhez az szükséges, hogy az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet a kisajátítási hatóság megkeresése alapján indult tulajdonjog bejegyzési eljárásra speciális szabályokat tartalmazzon:

- a.) A kisajátítási eljárásban ismeretlen személyt a kisajátítási határozatban is ismeretlen személyként kell megjelölni, a személyes adatait tehát nem kell megadni, lakcímeiként pedig a részére kirendelt gondnok kézbesítési címét kell megjelölni.
- b.) A bejegyző határozatot a gondnoknak kell kézbesíteni.
- c.) A kirendelt gondnok az ingatlan-nyilvántartási eljárásban is képviseli a kisajátítási eljárásban ismeretlen személyt.

A 1.1.2. és az 1.2. pontban írt problémára az kínál megoldást, hogy a kisajátítás eredeti

⁷⁰ dr. Sándor István, In: *A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* (szerk.: dr. Osztovcics András) 2. kötet [a továbbiakban: Sándor, PTKNK.], Opten Informatikai Kft. Budapest 2014, 5:43. §, 556. o.

szerzésmód.⁷¹ Ezzel az a szabály lenne összhangban, hogy a kisajátítási határozat alapján akkor is helye van a tulajdonjog bejegyzésnek, ha a közbenső jogszerző nem nyert bejegyzést.

Továbbá szabályt kell alkotni arra az esetre, ha a hagyatékátadó végzés jogerőre emelkedését megelőzően sajátítják ki - az ismeretlen örökös részére kirendelt ügygondnok részvételével – a hagyatékot képező ingatlant. A kisajátítás ugyanis nem változtat azon, hogy az ingatlan az örökhagyó hagyatéka, azt az örökös attól függetlenül megörökölte, hogy az ingatlant az örökhagyó halála után kisajátították, tehát az ingatlannak az örökös részére való átadása ebben az esetben sem mellőzhető. A közjegyzőnek meg kell keresnie az ingatlanügyi hatóságot az örökös tulajdonjogának a bejegyzése végett, azonban ha a földhivatal a kisajátítást kérő tulajdonjogát már bejegyezte, a közjegyző megkeresését nem tudja teljesíteni. Célszerű lenne ezért úgy módosítani az Inytv.-t, hogy az ilyen megkeresést a kisajátítási hatóság megkeresése alapján indult eljárás irataihoz csatolva az ingatlanügyi hatóság további intézkedés nélkül irattárba helyezi és erről az érdekelteket értesíti.

Az iratok csatolása azért szükséges, hogy a kisajátítási hatóság megkeresése alapján hozott tulajdonjog bejegyző határozatnak a tulajdoni lapon feltüntetett száma alapján a - tulajdoni lapon változást nem eredményező, így annak alapján vissza sem kereshető - hagyatékátadó végzés is fellelhető legyen, így - még ha közvetve is, az okirattáron keresztül - a tulajdonosi láncolat követhetővé váljék.

A 4. pontban írott, a kisajátítási határozattal kapcsolatos problémát a legegyszerűbben a Ktv. módosításával lehet elérni, oly módon, hogy ha a kisajátítási határozat meghozatala után megállapítható, hogy a kisajátítást kérő személye megegyezik az – a határozat meghozatalakor még - ismeretlen örökös személyével, a tulajdonszerzés a kisajátítási határozat jogerőre emelkedésével ebben az esetben is bekövetkezik, a kisajátítási határozat azonban ezt meghaladóan hatályát veszti.

A közjegyzőket érintő gyakorlat

Problémát jelent az is, ha a hagyaték átadása után, de a hagyatékátadó végzés jogerőre emelkedését és a földhivatalnak való megküldését megelőzően kerül sor az ingatlan egy

⁷¹ Sándor, *PTKNK.*, 5:39. §, 543. o.

részének⁷² az ismeretlen örökös részére rendelt ügygondnok eljárásával történő kisajátítására. Az ingatan egy részének a kisajátítása ugyanis úgy történik, hogy először az ingatlant meg kell osztani. A megosztás során az eredeti ingatlan, mint ingatlan-nyilvántartási egység megszűnik és új helyrajzi számon nyilvántartott önálló ingatlanok keletkeznek. Ebből következően ilyenkor az ingatlannak a kisajátítással nem érintett (a kisajátítás után visszamaradó) részére sem tudja a földhivatal a tulajdonjogot a közjegyzői hagyatékátadó végzés alapján bejegyezni, hiszen a hagyatékátadó végzés olyan ingatlanra vonatkozik, ami ingatlan-nyilvántartási egységként már megszűnt. Helyébe ugyanis az ingatlan-nyilvántartásban már újonnan keletkezett önálló ingatlanok léptek. A hagyatékátadó végzés ezért csak a kisajátítás után visszamaradt ingatlanrészre vonatkozhatna.

Ez éppúgy megoldhatatlan probléma, mintha a bíróság hozott volna egy jogerős ítéletet, amely ingatlan-nyilvántartási átvezetésre alkalmatlan. Sem a hagyatékátadó végzést, sem az ítéletet nem lehet módosítani azon az alapon, hogy az – a fent írottak miatt – ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre nem alkalmas.

A közjegyző nem tehet mást, mint egy újabb megkeresést intéz a földhivatalhoz, mellékelve ahhoz a megosztás előtti ingatlanra vonatkozó hagyatékátadó végzést, azzal, hogy a földhivatal az időközi ingatlan-nyilvántartási változásokra tekintettel a megkeresés alapján a megosztás utáni ingatlanra a mellékelt hagyatékátadó végzésben foglalt öröklési rendre és hagyatékátadásra tekintettel a megosztás során keletkezett ingatlan tulajdoni lapjára jegyezze be a tulajdonjogot.

⁷² *Ingatlan egy része is kisajátítható. Sándor, PTKNK., 556. o.*

XIII. A kisajátítási törvény módosításának indokai

A jelen összefoglalás a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvényben (Kstv.) és a kapcsolódó kisajátítási jogszabályokban a 2012. évi jogalkotással véghezvitt jelentősebb változásokat vázolja fel.

I. A kisajátítás

„A kisajátítás a tulajdonviszonyokba való állami beavatkozás legerősebb eszköze, a tulajdon közhatalmi eszközökkel való elvonására ad módot. (...) A törvényhozó a kisajátítás intézményét oly módon köteles szabályozni, hogy a szabályozás garanciát nyújtson arra, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha a közérdekű cél más módon, mint kisajátítással nem valósítható meg.” (35/2005. (IX. 29.) AB határozat). A kisajátítási eljárás egy sajátos jellegű hatósági eljárás: különlegességét az adja, hogy a közérdekű beruházások érdekében igénybe vett legvégső eszköz, vagyis a tulajdonelvonás menetét szabályozza, kibontva és konkretizálva a tulajdonelvonásnak az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében rögzített kivételesen, közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon történő, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás biztosításával járó módját.

A kisajátítási eljárás a természetéből fakadóan alapvetően eltérő jellegű az általános közigazgatási hatósági eljárásokhoz képest: egyrészt a közérdekű beruházást megvalósítani szándékozó állam, önkormányzat illetve egyéb beruházó, másrészt a tulajdonelvonást elszenvedő tulajdonos és egyéb jogosult között zajló eljárás keretében a kisajátítási hatóság feladata ügyelni arra, hogy a közérdekű beruházások érdekében történő tulajdonelvonás megfeleljen az Alaptörvény és a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (Kstv.) által meghatározott garanciális szabályoknak. A kisajátítási eljárásban tehát kettős cél biztosításának igénye érvényesül: egyrészt lehetőleg minél gyorsabban és hatékonyabban elő kell segíteni a közérdekű beruházások

megvalósíthatóságát, egyidejűleg azonban a kisajátítás által tulajdonjoguk illetve az ingatlanon fennálló egyéb joguk megszűnése miatt okozott kárt és az eljárással járó egyéb hátrányokat elszenvedő magánszemélyek teljes körű védelmét és kíméletét is biztosítani kell a kisajátítással okozott veszteségek minimalizálása érdekében.

A Kstv. 2008. január 1-jei hatálybalépése óta számos jogalkalmazói tapasztalat halmozódott fel, melyek alapul szolgálhattak annak vizsgálatához, hogy mely kérdések szabályozásával vagy módosításával tehető az eljárás hatékonyabbá, egyszerűbbé, célszerűbbé. A Kstv. a kisajátítási eljárásokat hosszú időn át meghatározó, a 2000-es évekre azonban már jelentős mértékben elavult jogszabályt, a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendeletet váltotta fel, egyúttal kódex-jelleggel magába integrálta az ágazati jogszabályokban szétszórta fellelhető kisajátítási esetköröket. Elmondható, hogy a Kstv. a hatálybalépése óta alapvetően megfelelően szolgálja a közérdekű beruházások legvégső eszközével, vagyis a tulajdonelvonással járó megvalósításának módját. A Kstv. hatálybalépése óta ugyanakkor természetesen kiérlelődtek azok az eljárási elemek, melyeket a gyakorlati tapasztalatok alapján pontosítani, javítani szükséges az eljárások még hatékonyabb lefolytathatósága érdekében. Ezen módosítási igények többségükben a kisajátítási jogszabályokban a 2012. év folyamán elvégzett változtatásokban öltöttek testet, törvényi szinten a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIV. törvényben (Módtv.). A Módtv. előírásainak túlnyomó többsége – a kellő felkészülési idő biztosítása érdekében – 2013. július 1-jén lépett hatályba.

II. A 2012. évi jelentősebb változások

II/A. Anyagi jellegű módosítások

1. A Módtv. a Kstv. 3. § (1) bekezdés c) pontjában szereplő feltételt (vagyis hogy a közérdekű cél megvalósítására csak az adott ingatlanon kerülhet sor) nem tette vizsgálandóvá abban az esetben, ha a kisajátítási cél természetéből fakadóan az adott

ingatlanon már fennálló létesítmény vagy állat- illetve növényvilág védelme érdekében szükséges a kisajátítás.

2. A kisajátítás előfeltételei körében a Kstv.-ben nem volt előírás az ingatlan adásvételére vonatkozó ajánlat megtételének legkorábbi határidejére. Ezért a gyakorlatban előfordult, hogy a kisajátítást kérő több évvel a kisajátítási kérelem benyújtása előtt tette meg a tulajdonos részére az adásvételi ajánlatot, és azt követően többször erre már nem tett kísérletet. Azonban ez az eljárás több szempontból sem támogatandó, ugyanis egyrészt lehetséges, hogy a tulajdonos időközben meggondolta magát (hiszen a gazdasági helyzet vagy a tulajdonos személyes elvárásai is változhattak). Így egy újabb megkereséssel elkerülhető lenne a költséges kisajátítási eljárás beindítása, valamint lehetséges, hogy időközben más személy tulajdonába került az ingatlan, így a lehetséges adásvétel megkötése, valamint egyébként is az új tulajdonos személyének a beazonosítása érdekében indokolt volt lerövidíteni azt az időt, mely az adásvételi ajánlat és a kisajátítási kérelem benyújtása között eltelhet. Ezért a Módtv. meghatározta, hogy az adásvételi ajánlat és a kisajátítási kérelem benyújtása között legfeljebb egy év telhet el.

3. A módosítás egyértelművé tette azt a gyakorlatban kérdésesként felmerült helyzetet, hogy önmagában a tulajdonosok vagy más kártalanításra jogosultak nagy száma nem minősül olyan egyéb körülménynek, melynek alapján a kisajátítást kérőnek meg sem kell próbálnia a jogosultakkal szerződést kötnie. Ugyanis figyelemmel a kisajátítás ultima ratio, végső eszköz jellegére, a kisajátítást kérőnek minden lehetséges eszközzel meg kell próbálnia polgári jogi úton megszereznie az ingatlant és adott esetben ezzel együtt vállalnia kell az ezzel járó – akár a tulajdonosok nagy számából fakadó – terheket is.

4. A Módtv. a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyekkel bővítette azon esetek körét, ahol nem szükséges külön vizsgálni azt, hogy kisajátítással biztosított közösségi előnyök meghaladják a tulajdonelvonással okozott kárt, ugyanis a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügynek minősített beruházások

esetében ezen feltétel értelemszerűen már fennáll.

5. A beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területek megkülönböztetésével és ennek alapján a legkisebb teleknagyság követelményének való megfelelés differenciálásával a Kstv. 6. § (3) bekezdésének a módosítása megszüntetett egy visszás helyzetet. Ugyanis tipikusan a beépítésre nem szánt, vagyis jellemzően külterületi ingatlanok esetében sem alkotmányos, sem gazdasági, sem célszerűségi szempontból nem volt indokolható az egész ingatlan kisajátításának kötelezettsége csupán abból az okból, hogy az ingatlan visszamaradó része a megengedett legkisebb teleknagyságot nem éri el. Számos esetben egyrészt magához a kisajátítással megvalósítandó célhoz sem volt szükséges az egész ingatlan területe, továbbá gyakori volt az is, hogy a tulajdonos maga is igényt tartott volna a maradék területre. Ezért ezen alapjogokat érintő szempontokkal szemben nem lehet erősebb a legkisebb teleknagyság követelménye. A módosítást megelőzően hatályos előírás gazdasági okokból is ésszerűtlen volt, hiszen adott esetben olyan – többnyire mezőgazdasági művelésű – külterületen, ahol a legkisebb teleknagyság akár több ezer négyzetméter is lehet, a törvényi előírás folytán az állam vagy az önkormányzat abban az esetben is, ha az adott ingatlanból (pl. útépítés esetében) csak néhány négyzetméteres szalagra volt szükség, jelentős költségtöbblettel tudta az adott ingatlant megszerezni anélkül, hogy a maradék területre teljesültek volna a kisajátítás feltételei (hiszen a kisajátítási célhoz nincs szükség az adott ingatlanrészre), és akár annak ellenére, hogy a tulajdonos annak tulajdonjogára továbbra is igényt tartott volna.

A Módtv. ezért a beépítésre nem szánt területek esetében főszabályként lehetővé tette a legkisebb teleknagyságnál kisebb visszamaradó ingatlant eredményező részleges kisajátítást azzal, hogy annak egyébként nincs akadálya, hogy a kisajátítást kérő és a tulajdonos megállapodjon a visszamaradó rész kisajátításában.

Ezen megengedő szabálynak ugyanakkor a beépítésre szánt területeken nem volt indokolt teret engedni, figyelemmel arra, hogy egyrészt ezen területeken eleve nincsenek olyan méretű minimális teleknagyságok előírva, melyek teljesítése aránytalan

terhet jelentene a kisajátítási eljárások során, továbbá a települések belterületén, a lakóövezetekben a legkisebb teleknagyság követelményének a nemteljesítése rendezetlen, beépíthetetlen ingatlanok létrejöttét eredményezhetné, mely akadályozná a település megfelelő fejlesztését és a beépíthető területek gazdaságos felhasználását. A beépítésre szánt területeken egyedül abban az esetben volt célszerű lehetővé tenni a legkisebb teleknagyságnál kisebb ingatlant eredményező részleges kisajátítást, ha a kisajátítandó ingatlan eleve nem éri el a legkisebb teleknagyságot.

A Módtv. ebben a körben az egész ingatlan kisajátítása helyett a „visszamaradó rész” kisajátítására utal, mert lehetséges olyan eset, hogy a kisajátítás (pl. egy úthoz szükséges sáv) az eredeti ingatlant három részre vágja, és csak az egyik visszamaradó rész nagysága nem felel meg a legkisebb teleknagyság követelményének.

6. A Módtv.-t megelőzően hatályos Kstv. nem tiltotta, hogy a kisajátítási eljárás folyamatban léte alatt a tulajdonos az ingatlant elidegenítse harmadik személy részére. Azonban ha a tulajdonos eladta az ingatlant a kisajátítási eljárás alatt, az jelentős mértékben megbonyolította és elhúzta a közérdekű cél érdekében folyó kisajátítási eljárást, ugyanis a kisajátítás végső eszköz jellegére tekintettel az új tulajdonossal szemben – adásvételi ajánlat közlésével, majd ezt követő egyezkedéssel – újra meg kellett próbálni polgári jogi úton megszerezni az ingatlan tulajdonjogát. Ha ez sikertelen volt, akkor pedig vele szemben is meg kellett indítani a kisajátítási eljárást, ami a kisajátítási terv módosítását és újrazáradékolásának kötelezettségét is magával vonta, valamint az új tulajdonos részére biztosítani kellett az ügyféli jogok gyakorlását, a szakértői vélemény áttanulmányozását, az ezzel kapcsolatos esetleges kifogások megtételét, adott esetben cserelakás iránti igény bejelentését. Hatványozottan nagyobb idő- és költségnövekedést okozott, ha mindezek a kisajátítási eljárás előrehaladott szakaszában, vagy adott esetben már a kisajátításról szóló döntés meghozatalát közvetlenül megelőzően került sor.

Mindezek alapján a közérdekű cél érdekében folyó eljárás ezen okból történő

elhúzóadásának elkerülése érdekében a Módtv. a kisajátítási eljárás időtartamára – a kisajátítást kérő javára szóló – elidegenítési tilalmat vezetett be, mely alapján a tulajdonos az ingatlant a kisajátítási eljárás alatt csak a kisajátítást kérő részére adhatja el. Jelzendő, hogy ez nem akadályozza az ingatlan harmadik személy részére történő elidegenítésének sem, feltéve, hogy ahhoz a kisajátítást kérő hozzájárul.

Kiemelendő az is, hogy ezen korlátozás a tulajdonost elvileg nem érheti váratlanul, ugyanis a kisajátítási eljárást megelőző adásvételi ajánlat részére történő közlése által tudatában van annak, hogy az ingatlant közérdekű cél érdekében meg kívánják vásárolni és ennek sikertelensége esetén kisajátítási eljárás fog megindulni.

7. A Kstv. 14. §-ának módosítása részben orvosolta azt a korábbi problémás helyzetet, hogy annak ellenére, hogy a legtöbb esetben a tulajdonos vagy a használó nem másik ingatlanra, hanem pénzbeli kártalanításra tartott volna igényt – azonban valamilyen ok folytán a cserelakásról való kifejezett lemondó nyilatkozatot nem tett –, a kötelező törvényi előírás folytán a kisajátítást kérőnek kötelező volt cserelakásról vagy cserehelyiségről gondoskodnia. A kisajátítást kérő számos esetben azonban nem rendelkezett megfelelő lakással vagy cserehelyiséggel, így nem tudott megfelelni a törvényi kötelezettségnek. Ezért a módosítás megfordította az előírás logikáját és teljes körűen a pénzbeli kártalanítást tette meg főszabállyá azzal, hogy a szociális és gazdasági szempontokra figyelemmel ugyan megmaradt azon esetek köre, mikor cserelakást vagy cserehelyiséget köteles a kisajátítást kérő biztosítani, azonban ezt a jogosultnak kifejezetten kérnie kell.

A Módtv. kezelte továbbá azt a gyakorlatban ugyancsak felmerült problémát, hogy bár a kisajátítást kérő tudott csereingatlant a jogosult részére felajánlani, azonban ennek ellenére a kisajátítási eljárás azért húzódtott el, illetve kisajátításra azért nem kerülhetett sor, mert a jogosult egyik ingatlant sem találta megfelelőnek. Erre az esetre a Módtv. előírta, hogyha a szakértői vélemény alapján megfelelőnek minősülő ingatlant a jogosult nem fogadja el, akkor ismét a főszabály, vagyis a pénzbeli kártalanítás lép életbe.

8. A kisajátítással összefüggő költségek megtérítése körében a Módtv. a Kstv. új 21/A. §-ában kifejezett szabályozással rendezte azt, hogy miként kell megtéríteni a kisajátítással szükségszerűen felmerülő, ugyanakkor a tulajdonelvonásért, jog megszűnéséért járó értékgarancia körébe nem tartozó egyéb, többnyire a kisajátítási döntés meghozatala után felmerülő költségeket.

Ugyanis ezen – korábban a Kstv. 18-20. §-ában szabályozott tételek között szereplő – költségek olyan, a tulajdonelvonásért, egyéb jog megszűnéséért járó kisajátítási kártalanítás részét nem képező, tulajdonképpen a kisajátítást követő cselekményekkel (pl. a költözködéssel, jogi személy esetében pedig az üzemáttelepítéssel, a jelzálogszerződés módosításával stb.) összefüggésben felmerülő költségek, melyek összege legtöbb esetben a kisajátítási döntés meghozatalakor legfeljebb csak becsülhető. Ebből következően a hatósági gyakorlatban ezen költségek megtérítéséről nem a tényleges kiadások alapulvételével, hanem – szakértői – becslés alapján hoztak határozatot. A hatósági gyakorlat ugyanakkor nem volt egységes abban, hogy ezen előzetes becslésen alapuló fizetési kötelezettség a későbbi ténylegesen felmerült kiadások alapján utóbb korrigálható-e vagy sem (erről egyes hatóságok utólagos elszámolás alapján, külön kérelemre, külön döntésben rendelkeztek, vagy a kisajátítási határozatban arról szóltak, hogy a tényleges költségek alapján a feleknek később egymással el kell számolniuk). A becslésen alapuló fizetési kötelezettség adott esetben a kisajátítást kérő érdekeit sérthette (ha utóbb a tényleges költség nem érte el a becsült összeget), de előfordulhatott a tulajdonos számára hátrányos eredmény is (ha utóbb a becsülnél nagyobb összegű kiadások merültek fel). Ezen bizonytalan eredményt hozó módszer helyett indokolt volt megteremteni annak jogszabályi kereteit, hogy ezen költségekről – azok felmerülését követően – külön döntésben is lehessen rendelkezni, így a becslés helyett a valódi kiadások összegét kell a kisajátítást kérőnek megfizetnie. Megjegyzendő, hogy a költözködéshez, üzemáttelepítéshez képest a termelés kiesés és bevétel kiesés összegét számlával nem lehet igazolni, ezért ezen elmaradt hasznok kiszámításához szakértői közreműködés lesz szükséges a jövőben is.

Természetesen a járulékos költségek azon részéről, melyek már igazolhatóan a kisajátítási döntés meghozataláig felmerültek, a kisajátítási döntésben is lehet rendelkezni.

Jelzendő, hogy - a következőes bírói gyakorlat által is alátámasztottan - pl. az új ingatlan vásárlásával, az ezzel összefüggően ügyvéd igénybevétele felmerülő költségek nem tekinthetők a kisajátítással szoros összefüggésben lévőnek, melyek költségei megtérítését igényelni lehetne, ugyanis a megtérítendő költségek körébe azon költségek tartoznak, melyek a kisajátítás ténye folytán a kisajátított ingatlannal, annak használatával, és az ingatlanon folytatott tevékenységgel összefüggésben merülnek fel. Hasonlóan nem térítendő meg a kisajátítás következtében elbontott épület más ingatlanon történő felépítésének költsége (az ún. nettó visszapótlási költség) sem. Azonban pl. egyéb, a kártalanításra jogosult által a kisajátítás okozta hátrányok kiküszöbölése miatt felmerült indokolt költségek körébe vonható pl. az ingatlan egy részének kisajátítása esetén a telek megközelítését szolgáló új kapu és új út megépítésének költsége (EBH 2005.1365).

Figyelemmel arra is, hogy a kisajátítási eljárások során a kártalanításra jogosultak több esetben túlzott összegű, valamint a kisajátítással csak távolabbi összefüggéseket mutató költségek megtérítését igényelték, a Módtv. egyúttal pontosította a szóba jöhető költségek körét, továbbá a tételek racionalizálása és a kártalanításra jogosultak indokolatlan késlekedésének az elkerülése érdekében – a nem egységes gyakorlat által tolerált időkorlát nélküli igényérvényesítéstől eltérve – behatárolta felmerülésük időintervallumát (főszabály szerint a kisajátított ingatlan birtokba bocsátását követő 90 nap, továbbá kivételes, önhibán kívüli esetben legfeljebb 6 hónap), valamint kimondta, hogy e körben csak indokolt és igazolt tételek vehetők számításba. Annak érdekében továbbá, hogy a költségek megfizetésére kötelezett kisajátítást kérő számára is kiszámítható időpontban lezárulhasson az eljárás, a Kstv. eljárásra vonatkozó rendelkezéseinek kiegészítése körében (Kstv. 37/A. §) pedig a Módtv. időbeli korlátot is meghatározott az ilyen utólagosan felmerült költségigények előterjesztésére.

II/B. Eljárási jellegű módosítások

1. A Módtv. szigorította a kisajátítási eljárás során a hiánypótlások körét és számát, valamint a hiánypótlási határidő elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A Kormány által 2012. májusában tárgyalta, a fővárosi és megyei kormányhivatalok teljes körében végzett felmérésen alapuló, a kisajátítási eljárások időtartamát befolyásoló főbb tényezőkről szóló jelentés által is alátámasztott adatok alapján a kisajátítási eljárások elhúzódásának fő oka az volt, hogy számos esetben a kisajátítást kérő nem készítette elő megfelelően az eljárás megindítását és több szempontból is hiányos kérelmet nyújtott be, ugyanakkor a hatóság által határidőben megtett hiánypótlási felhívásokra a szükséges dokumentumokat, adatokat – kérve a hiánypótlási határidő újabb és újabb meghosszabbítását – hetek vagy hónapok alatt pótolta. Ez a gyakorlat átlagosan 30-90 nappal növelte meg a kisajátítási eljárások időtartamát, de előfordult akár 120 napos (többször meghosszabbított határidőn alapuló) hiánypótlás is.

Az ügyfélbarát eljárások megteremtése a kisajátítási eljárásban azt a követelményt is magával vonja, hogy a tulajdonosok és egyéb jogosultak számára ezen eljárás minél kevésbé húzódjon el, a bizonytalan jogi helyzet minél rövidebb ideig álljon fenn. Ezért a kisajátítást kérő fegyelmezettebb magatartását ösztönző, de ugyanakkor a kisajátítási eljárás lefolytatását is támogató megoldással a Módtv. előírta, hogy a kérelem kapcsán hiánypótlásnak csak egyszer van helye. Ugyan megengedő szabályként a kisajátítást kérőnek lehetősége van további 30 nap haladékra a hiányok pótlására, azonban az utólagos hiánypótlást a hatóság csak eljárási bírság megfizetése mellett fogadja be. Ha 30 nap alatt sem történik meg a hiányok utólagos pótlása, akkor a kisajátítási hatóság a 30 napot alapul véve szabja ki az eljárási bírságot. Az eljárási bírság kiszabását követően – attól függően, hogy a hiányok pótlása a rendelkezésre álló 30 nap alatt megtörtént-e – a kisajátítási hatóság megszüntetheti az eljárást vagy a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy folytatja az eljárást.

2. A Módtv. célul tűzte ki a kisajátítási eljárásban kirendelt szakértő tevékenységének, valamint az ügyfelek észrevételezési lehetőségének megkönnyítését is.

A Módtv. több módon is elősegíti azt, hogy a kisajátítási kártalanítás alapját és így az eljárás lényegét képező szakértői vélemény minél hatékonyabban készülhessen el, illetve hogy – eltérően a korábban hatályos szabályozástól – megfelelő idő álljon rendelkezésre ahhoz, hogy a szakértői véleményt az ügyfelek alaposan áttanulmányozhassák és elkerülhetővé váljon az a probléma, hogy az előkészítetlen tárgyalások miatt újabb tárgyalásokat kelljen tartani. Ennek érdekében a Módtv. kimondja, hogy a szakértői véleménynek a kisajátítási hatóság részére történő megküldése és a tárgyalás között legalább tíz, legfeljebb tizenöt napnak el kell telnie. Jelzendő, hogy bár ezen, a kisajátítási hatóság részére „kiesett” idő visszapótlása volt szükséges a kisajátítási eljárás jogi ügyintézési határidejének a meghosszabbításával (a Módtv. szerint a kisajátítási eljárás ügyintézési határideje 45 nap, mely kivételesen indokolt esetben egy alkalommal 30 nappal meghosszabbítható), ez azonban semmiképpen sem jelenti a kisajátítási eljárások ügyintézésének tényleges meghosszabbodását, ugyanis a Módtv. egyidejűleg több olyan jelentős módosítást tartalmazott, melyektől a kisajátítási eljárás lefolyásának tényleges ideje hetekkel vagy akár hónapokkal való csökkenése volt elvárható.

3. A Módtv. a gyorsítást szolgáló elemek között új előírásként vezette be, hogy a kisajátítási terv újrazáradékoltatásáról a kisajátítási hatóság gondoskodik.

Ha ugyanis a kisajátítási terv földhivatali záradéka a kisajátítási eljárás folyamatban léte alatt lejárt, a záradék kisajátítást kérő általi pótlása sok esetben jelentős késedelmet okozott: ennek oka részben az volt, hogy a kisajátítást kérő nem azonnal indította meg a záradékolási eljárást, illetve a záradékolás megtörténte után nem haladéktalanul csatolta be újra a tervet. Tekintettel arra, hogy a kisajátítási eljárás gyors lefolytatásához nemcsak a kisajátítást kérő oldaláról, hanem a kisajátítást elszenvedő tulajdonosok védelme érdekében is kiemelt érdek fűződik, ezért a kisajátítási eljárás minél előbbi folytathatósága érdekében az újrazáradékoltatás feladatát – az eljárás felfüggesztése

mellett – a Módtv. a kisajátítási hatóság feladatává tette.

4. A Módtv. megszüntette a kisajátítási eljárás végén alkalmazásra kerülő birtokba adás intézményét, egyúttal a kisajátítási eljárást lezáró cselekmények elvégzésének kötelezettségét egységesen a kisajátítási határozatba foglalva rendelte el meghatározni.

A kisajátított ingatlannak a kisajátítást kérő részére a kisajátítási hatóság általi birtokba adása a Módtv.-t megelőzően hatályos szabályok alapján a kisajátítási határozat jogerőre emelkedését és a kártalanítási összeg kifizetését követően, helyszíni bejárás alapján, jegyzőkönyv felvételével történt.

A gyakorlatban ebből – még a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendeletből átvett – eljárási cselekményből több jogi nehézség és jogbizonytalanság fakadt, valamint számos esetben gazdaságtalan eljárási cselekmények felesleges elvégzését jelentette. Nem volt egyértelmű egyrészt ugyanis, hogy a jegyzőkönyv felvétele még a kisajátítási eljárás része, vagy pedig a végrehajtási cselekmények közé tartozik-e. A helyszíni birtokba adás kötelezettsége másrészt sok esetben azt jelentette, hogy a hatóságnak több kilométert autózva egy üres külterületi ingatlanon állva – a kisajátítást kérő odarendelésével – kellett a jegyzőkönyvet felvennie úgy, hogy a tulajdonos – ritka kivételtől eltekintve – jelen sem volt.

Mindezek alapján megállapítható volt, hogy a birtokba adás jogintézménye ma már elavult, sem jogi, sem gyakorlati szempontok nem támasztják alá annak fenntartását.

A Módtv. ezért a birtokba adás megszüntetésével egyidejűleg a kártalanítás kisajátítást kérő általi megfizetésének (csereingatlan birtokba adásának), valamint az ingatlan tulajdonos általi elhagyásának a kérdését a kisajátítási eljárást lezáró hatósági határozat keretei között rendezte el azáltal, hogy a kisajátítási eljárás végén szükséges cselekmények elvégzésének kötelezettségét egységesen a kisajátítási határozat tartalmazza, törvényi határidő figyelembevételével megszabott határidőt szabva ezek végrehajtására és azok végre nem hajtása esetén hivatalbóli végrehajtás elrendelésével.

A teljesítési határidő maximumának törvényi meghatározására és a hivatalbóli végrehajtásra azért volt szükség, mert a kisajátítási eljárások elhúzódásának – a hiánypótlásokon felül – a másik oka a birtokba adás elhúzódása volt abból az okból, hogy az annak feltételéül szolgáló kártalanítás kifizetésének igazolására a jogerős határozatot követően átlagosan 75 nap alatt került sor.

A Módtv. által egyértelművé vált, hogy a határidők be nem tartása esetén mind a kártalanítás megfizetése, illetve mind a csereingatlan birtokba adása, valamint ezt követően a tulajdonos kiköltözési kötelezettsége a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény végrehajtási szabályai szerint kikényszeríthető (pénzfizetési kötelezettség végrehajtása, meghatározott cselekmény végrehajtása keretében).

II/C. A bírói gyakorlat és a bíróságok véleménye alapján történt, valamint a bírósági eljárást közvetlenül érintő módosítások

1. A Kstv. 4. § új (3) bekezdése a bírói gyakorlatban kialakult elvet emeli törvényi szintre (lásd pl. BH 2011.175, BH2011.292.). Sajátos építményszabványt, tipikusan az utak esetén gyakran fordul elő, hogy a kisajátítási eljárást építési engedélyezés előzi meg, melynek során mérlegelésre kerülhet több ingatlan igénybevétele a lehetsége is. Erre az esetre a bírói gyakorlat azt az álláspontot alakította ki, hogy az építési engedély megléte szükséges, de nem elégséges feltétele a Kstv. 3. § (1) bekezdés c) pontja szerinti feltétel vizsgálatának (vagyis annak, hogy a közérdekű cél megvalósítására kizárólag az adott ingatlanon kerülhet sor, illetve ha a közérdekű cél megvalósítására több ingatlan alkalmas, annak más ingatlanon való megvalósítása a tulajdon nagyobb sérelmével járna). Következik ez abból, hogy egy mű létrehozásához több különböző megvalósítást tartalmazó építési engedély is kiadható. E lehetőség fennállta azonban nem terheli egyúttal a kisajátítási hatóságot olyan kötelezettséggel, hogy a más szerv által kiadott építési engedélyben foglaltakon kívül egyéb megvalósítási lehetőségek tárgyában hivatalból akkor is vizsgálódjon, ha az építési hatóság korábban több útvonal

figyelembevételével döntött a nyomvonalról, és az érdekelt fél a hatósági eljárás során nem állította, még kevésbé bizonyította, hogy más ingatlanokat érintő út megépítése és kisajátítása a tulajdon kisebb sérelmével járna. Ugyanis az építési engedélyezés során a tulajdonos már megtehetett bizonyos nyilatkozatokat, az építésügyi hatóság elvileg ennek alapján vizsgálhatja, hogy az adott létesítmény elhelyezése melyik ingatlanon indokolt. Ugyanakkor mivel az építési engedélyezésben alapvetően nem döntő szempont az, hogy a beruházás megvalósítása melyik ingatlanon okoz kisebb tulajdoni sérelmet, ezért önmagában az építési engedély megléte nem alapozza meg a kisajátításnak az adott ingatlan kizárólagosságára vonatkozó feltételének fennállását. Azonban ahhoz, hogy a kisajátítási hatóság a kizárólagosság hiányát értékelhesse, meghatározott adatokra, tényekre van szüksége, tehát ezen körülmények fennálltát az ügyfélnek legalább valószínűsítienie kell ahhoz, hogy ennek alapján a kisajátítási hatóság a kizárólagosságra vonatkozó vizsgálatot hivatalból elvégezze.

A fenti elvet a Kstv.-be építve a Módtv. az építési engedély megléte esetére meghatározza a 3. § (1) bekezdés c) pontja szerinti feltétel vizsgálatának szűkebb esetkörét aképpen, hogy „(3) Ha a közérdekű célnak a kisajátítandó ingatlanon történő megvalósítására építési engedélyt adtak ki, a kisajátítási hatóság a 3. § (1) bekezdés c) pontja szerinti feltételt csak akkor vizsgálja, ha az ügyfél valószínűsíti, hogy a közérdekű cél más ingatlanon is megvalósítható, és hogy a más ingatlanon történő megvalósítás a tulajdon kisebb sérelmével járna.”

Hangsúlyozandó, hogy a tulajdonosnak csak valószínűsítienie kell a 3. § (1) bekezdés c) pontja szerinti feltételek fenn nem állását, tehát bár figyelembe vehető adatokat kell ugyan szolgáltatnia, azonban nem köteles ezen tényállítást teljes körűen bizonyítani, mert a feltételek vizsgálata ettől kezdve már a kisajátítási hatóság feladata.

2. A Kstv. 9. § (3) bekezdésének értelmében az adott ingatlanért járó kártalanítási összeg meghatározása során az összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult forgalmi értékét kell figyelembe venni. A Kúria ezzel összefüggésben több döntésében

is egyértelművé tette, hogy a forgalmi érték minden esetben az a helyben kialakult piaci érték, melyen az ingatlan a szabadpiaci forgalomban értékesíthető lenne. Ennek meghatározásánál az összehasonlító adatokként beszerzett értékek és az ingatlan értékjellemzői alapulvételével kell eljárni (EBH 2006.1579.), valamint az ingatlant az övezeti besorolása, tényleges hasznosítása alapján kell értékelni és összehasonlító adatként ugyanolyan övezeti besorolású, hasznosítású, művelési ágú ingatlanok vehetők figyelembe (KGD 2007.195).

A fenti követelmények teljesítése érdekében az igazságügyi szakértőnek konkrét, vagyis helyrajzi szám szerint megadott ingatlanokra és az ahhoz tartozó forgalmi értékekre van szüksége ahhoz, hogy meg tudja állapítani, hogy az adott ingatlan jellegét tekintve összehasonlításra alkalmas-e. Azonban a Módtv. előtt a kisajátítási eljárásban kirendelt szakértők – az ingatlanok forgalmi értékeinek szolgáltatási rendjéről és az adatszolgáltatás igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 33/2007. (XII. 23.) PM rendelet értelmében – nem kaptak pontos helyrajzi számokat (csak helyrajzi-szám intervallumokat), mert az az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 53. §-a alapján adótitoknak minősült.

A szakértői véleményekben szereplő kártalanítási összegnek az ebből fakadóan nem pontos meghatározása sok esetben – abban az időszakban, míg a bíróságnak nem volt reformatórius jogköre – a hatósági határozat hatályon kívül helyezését és a kisajátítási hatóság új eljárásra utasítását vonta maga után, illetve korábban a kisajátítási hatóság határozatának a megváltoztatását eredményezte. A kisajátítási ügyekben a bírósághoz fordulás oka túlnyomórészt a kisajátítási kártalanítás megszerzésének a vitatása, így az egységes joggyakorlat és a lehetőleg minél kevesebb bírósági felülvizsgálat, illetve minél kevesebb új eljárásra utasítás vagy határozat megváltoztatás érdekében szükséges volt a kisajátítási eljárásban (ideértve a bírósági eljárást is) kirendelt szakértő részére helyrajzi számokhoz rendelt összehasonlító értékek megismerésének a lehetőségét biztosítani.

A konkrét ingatlan ismerete nemcsak a kisajátítási eljárásban, hanem minden olyan,

ingatlanlal összefüggő igazságügyi szakértői tevékenységhez elengedhetetlen, mely ügyekben a szakértői tevékenység körében összehasonlító értékadatok szolgáltatása szükséges. Ezért az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény módosításában a Módtv. általános jelleggel kimondta, hogy a hatósági vagy bírósági eljárásban kirendelt szakértő az összehasonlító értékadatok igénylése körében az ingatlan forgalmi értékén túl jogosult annak helyrajzi számát is megismerni.

3. A kisajátítási kártalanítás megfizetésével összefüggésben módosításra került a bíróságon kezelt letétekről szóló 27/2003. (VII. 2.) IM rendelet is. Ugyanis a korábbi letéti összeghatár (2000 forint) folytán kialakult joggyakorlat bizonytalan helyzetet eredményezett, mivel gyakran előfordult, hogy a letétbe helyezendő összeg nem érte el a kétezer forintot, és ezért a letétbe helyezést a bíróság megtagadta. A kisajátítást kérő ilyen esetben nem tudta teljesíteni és igazolni a kártalanítási összeg megfizetését, a kisajátított ingatlan vonatkozásában pedig nem tudott birtokba lépni. Az egyes igazságügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 20/2013. (VIII. 7.) KIM rendelet ezért lehetővé tette, hogy a kisajátítás körében kétezer forintot meg nem haladó összeget is letétbe lehessen helyezni, így a kisajátítást kérőt már jogszabályi akadály nem zárja el a teljesítéstől és kártalanítási összeg megfizetésének igazolásától.

4. A kisajátítási hatóság Kstv. szerinti határozatai ellen a jogalkotói szándék korábban sem kívánt közigazgatási úton fellebbezést biztosítani, azonban mivel egyes, erre vonatkozó rendelkezések (pl. 24. § (3) bekezdés vagy a 31. §) nem pontosan fogalmaztak (érthetőek lehettek volna úgy is, hogy csak a kérelemnek megfelelő döntés ellen nincs helye fellebbezésnek, ami nyilvánvalóan nem volt a jogalkotó célja), illetve az előmunkálat engedélyezése körében a Kstv.-ben kifejezetten nem szerepelt ilyen rendelkezés, így a Kstv. 31. §-ában egy generális szabály kimondása volt indokolt arra, hogy kisajátítási hatóságnak a Kstv. alapján hozott egyik határozata ellen sincs helye fellebbezésnek. (Ez a szabály így vonatkozik a Módtv. által megteremtett, a járulékos költségek megtérítésére irányuló hatósági eljárásra is.)

Ez egyben azt is jelenti, hogy a kisajátítási kérelem benyújtására kötelező határozat

vagy a kötelezésre irányuló kérelmet elutasító határozat ellen közvetlenül közigazgatási per kezdeményezhető. Ugyanis bár az EBH 2004.1163. számú döntés – igaz, még a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet 31. §-a alapján - más álláspontot tükröz, azonban figyelemmel arra, hogy a kisajátítási kérelem benyújtására kötelezés egy önálló eljárás, melynek érdemi eredménye maga a kötelezés, vagy a kérelem elutasítása (ezért is dönt róla a kisajátítási hatóság határozattal), ez ellen biztosítani szükséges a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Ennek indokoltságát az is alátámasztja, hogy a kötelezés keretében is előfordulhatnak olyan jogsértések, melyek a kötelezés alapján induló kisajátítási eljárásban már nem vitathatóak, így ha ezen külön eljárás ellen nem volna jogorvoslat, akkor a kisajátításra kötelezett vagy a kötelezést kérelmező jogai sérülhetnének (ilyen jogsértés lehet pl. az 5. § szerinti 5, illetőleg 2 éves kötelező „várakozási idő” lejáratára előtti kötelezés, nem a megfelelő szervezet kötelezése stb.).

5. A Kstv. 32. § (2) bekezdéséből elmaradt azon rendelkezés, hogy „A bíróságnak a közigazgatási határozat végrehajtását felfüggesztő végzése kizárja az ingatlan tulajdonjogának átszállását.”, ugyanis a tulajdonjog átszállása már a kisajátítási határozat jogerőre emelkedésével megtörtént. Ugyanakkor a rendelkezést pontosítani volt szükséges, ugyanis az ingatlan-nyilvántartási, valamint az építésügyi és egyéb hatósági eljárások felfüggesztése csak abban az esetben indokolt, ha a közigazgatási perben a kisajátítás jogalapja, vagyis a kisajátító tulajdonszerzése vitás, ugyanis ha csak a kártalanítás összecszerúsége vagy pl. a kiköltözési kötelezettség határideje a kérdés, attól még ezen – tulajdonjog-bejegyzési, jog-átjegyzési vagy építésügyi – eljárások lefolytathatóak. A Módtv. kiegészítette a rendelkezést azzal, hogy a bíróság e felfüggesztő végzését az érintett hatóságoknak megküldi.

6. A Módtv. a kisajátítással összefüggő kisajátítási hatósági döntések egységes jellege, egységes eljárási kezelése érdekében kimondta, hogy a Kstv. szerinti összes kisajátítási hatósági döntés ellen kezdeményezett közigazgatási perben a 32. §-ban foglalt rendelkezések – megfelelően – alkalmazandóak. Ez biztosítja, hogy a kisajátítási

hatóságnak a kisajátítással szorosan összefüggő, és mind a kisajátítást kérő, mind a tulajdonos szempontjából gyorsan lezárandó egyéb hatósági döntései (a kisajátítási kérelem benyújtására kötelezés, a járulékos költségek, valamint az előmunkálat engedélyezése tárgyában hozott döntések) nemcsak a hatósági eljárás során, hanem annak bírósági felülvizsgálata során is egységes rendben legyenek lefolytathatóak.

7. A kisajátítási ügyekben a 2009. október 1-je óta tartó átmeneti állapotból 2012. június 28-án került visszaállításra az a régóta meglévő kisajátítási eljárási rend, melynek értelmében mind a közigazgatási, mind a határozatot felülvizsgáló bírósági szakasz egyfokú amellet, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) közigazgatási perekre vonatkozó szabályai szerint 2009. október 1-jéig csak akkor volt lehetőség a reformatórius jogkörrel is rendelkező bíróság határozata elleni fellebbezésre, ha az egyfokú közigazgatási eljárásban eljáró szerv egyben országos illetékességű volt. Mivel a kisajátítási hatóság nem országos illetékességgel járt el, ezért nem tartozott a Pp. 340. § (2) bekezdés hatálya alá, vagyis a kisajátítási határozatot felülvizsgáló bíróság határozata ellen a Pp. általános szabálya folytán nem volt lehetséges a fellebbezés annak ellenére, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatta.

2009. október 1-jétől a kisajátítási ügyeket érintően két fontos változás is történt: az általános közigazgatási jogalkotási hullám által véghezvitt módosítás keretében (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvényt módosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény) egyrészt a Pp. 340. § (2) bekezdésének főszabálya úgy módosult, hogy reformatórius jogkör esetében a bírósági határozat ellen minden olyan esetben fellebbezésnek van helye, amikor a közigazgatási határozat egyfokú eljárásban született (tehát elmaradt az a feltétel, hogy a határozatot hozó közigazgatási szervnek egyben országos illetékességűnek is kell lennie), másrészt a kisajátítási hatóság határozatát a bíróság már nem változtathatta meg.

Utóbbi változás azt jelentette tehát, hogy a kisajátítási hatóság jogsértő határozatával kapcsolatban a bíróság csak a hatályon kívül helyezés és szükség szerint az új eljárásra kötelezés eszközével élhetett.

Azonban a fenti módosítások hatályba lépését követően rövid időn belül bebizonyosodott, hogy a bíróság számára rendelkezésre álló csupán kasszációs jogkör jelentősen meglassítja és felesleges körökkel terheli a kisajátítási ügyeket.

A kisajátítási ügyekben eljáró fővárosi, megyei kormányhivatalok, valamint bíróságok is többször jelezték azon egységes igényüket, hogy a kisajátítási eljárásokban szükséges volna visszaállítani azt a lehetőséget, hogy a bíróságok a kisajátítási határozatot megváltoztathassák. E jogalkalmazó szervektől érkező megkeresések is jelentős problémaként vetették fel, hogy azáltal, hogy a bíróság a kisajátítási határozatot nem változtathatja meg, hanem az ügyet – jogszabálysértés esetén – minden esetben vissza kell küldenie a kisajátítási hatósághoz, a kisajátítási eljárások jelentősen elhúzódnak, ami akadályozza a közérdekű beruházások időben történő megvalósítását, valamint a tulajdonos számára nemkívánatos bizonytalan állapotot is jelentősen megnyújtja.

Mivel ugyanis általában nem a kisajátítás jogalapja, hanem csak a kártalanítási összeg kérdéses, a bíróság – mely a közigazgatási határozat helyességének a megítélése érdekében amúgy is kirendel szakértőt – már maga is érdemben dönthetne az ügyben. Azonban a 2009. október 1-jétől bevezetett szabályozás alapján jogsértés esetén a bíróság csak úgy dönthetett, hogy a kisajátítási határozatot hatályon kívül helyezi és a kisajátítási hatóságot új eljárás lefolytatására utasítja, mely eljárásban hozott közigazgatási határozat ellen ismét helye volt bírósági felülvizsgálatnak.

A jogalkalmazói jelzések alapján, valamint a kisajátítások minél gyorsabb lefolytatását szem előtt tartó kormányzati cél teljesítése érdekében is hamar nyilvánvalóvá vált, hogy vissza kell állítani a 2009. október 1-je előtti szabályozást.

Ezt a feladatot a kormánypárti képviselői önálló indítványként benyújtott, és a Kormány által is támogatott 2012. évi LXXXII. törvény végezte el, mely egyrészt újra biztosította a bíróság számára a megváltoztató jogkört, másrészt a bírósági szakaszt is ismét egyfokúvá tette.

8. A Módtv. ehhez képest még megszüntette a közbenső ítélethozási kötelezettséget is, mely gyakorlati szempontból inkább lassította, mintsem gyorsította az eljárásokat: a jogalap tekintetében való közbenső döntés ugyanis felesleges, mivel a bírósági szakasz is egyfokú, és az esetleges rendkívüli perorvoslat (felülvizsgálat) bevárása nem akadályozza az eljárás folytatásának, továbbá önmagában a jogalapról való döntés – a kártalanításról való döntés nélkül – nem elegendő az eljárás érdemi befejezéséhez, ezért a közbenső ítélethozási kötelezettség elhagyása volt indokolt.

9. A Módtv. fenntartotta azt a gyorsító szabályt, hogy a tárgyalást a keresetlevél beérkezését követő 45 napon belül kell megtartani. A Módtv. ugyanakkor ezen gyorsító szabályok alkalmazását a kisajátítási hatóság Kstv. szerinti összes határozata ellen indított perek esetére kiterjeszti (a kisajátítási kérelem benyújtására kötelezés iránti eljárás, a járulékos költségek, valamint az előmunkálat engedélyezése tárgyában hozott döntések).

XIV. A joggyakorlat-elemzés összefoglalása, javaslatok

A kisajátítási ügyek gyakorlatának elemzése a kisajátítási perek és a kapcsolódó eljárások egészét átfogta, tekintettel volt a perben érvényesülő eljárási szabályokra és a kártalanítás megállapításának szakértői módszereire. A csoport által végzett széleskörű kérdőíves felmérés, valamint a tagok által készített szakmai anyagok elemzése alapján a csoport a következő összegző megállapításokat teszi:

I.

A kisajátítási per központi kérdése a kártalanítás összegének meghatározása. A kártalanítás összege szakkérdés, amelyet a kisajátítási perben a bíróság a polgári perrendtartás szakértői bizonyításra vonatkozó általános szabályai szerint folytat le. A kisajátítási törvény már a közigazgatási eljárásban is kötelező jelleggel előírja igazságügyi szakértő alkalmazását, s ez e perben több irányú problémához vezet. A polgári perrendtartás jelenlegi szabályai eljárási szempontból nem teszik lehetővé annak megoldását, hogy a közigazgatási eljárásban részt vett szakértő a szakkérdés körében a perben is érdemi véleményt fejtessen ki a perben bizonyítékként kezelt szakvéleményéről. A kisajátítási eljárásban véleményt adó igazságügyi szakértő szakvéleménye nem bírósági kirendelés alapján készült igazságügyi szakértői vélemény, még abban az esetben sem, ha a készítője egyébként más ügyekben bírósági kirendelés alapján is eljár és szakértői véleményt ad. A kisajátítási eljárásban szakvéleményt adó szakértő szakértőkénti meghallgatására alapot teremtő eljárási szabály megalkotása szükséges.

II.

A joggyakorlat elemzés azt mutatja, hogy a kisajátítási perekben a több évtizede kialakított összehasonlító adatokon alapuló szakértői módszer jelenleg is irányadó, ugyanakkor e módszer alapján az ingatlanok egyedi jellemzői nehezen vizsgálhatók,

illetve egyes ingatlantípusok esetében a módszer maga nem is alkalmazható megfelelő adatok hiányában. A joggyakorlat-elemző csoport ezért a szakértői módszerek vonatkozásában egyrészt további differenciálódást, másrészt a módszerek kiszélesítését és további, már létező ingatlanértékelési módszerek bevezetését tartja szükségesnek. Az összehasonlító adatokon alapuló értékelés, mint fő megközelítési mód fenntartása továbbra is szükséges, elsősorban olyan ingatlantípusok esetén, ahol kellő számú, megfelelő összehasonlításra alkalmas alapadat áll rendelkezésre. Az összehasonlító adatokon alapuló értékelés döntően a külterületi mezőgazdasági ingatlanok, az erdőterületek, valamint a belterületi beépített lakóingatlanok esetében lehet fő szempontként irányadó. Mindhárom típus esetében ugyanakkor lehetséges és javasolható az ingatlanok értékelésének más szempontú elvégzése is, valamely ingatlan-vagyonértékelési szabvány alapján. Az ebből az eljárásból adódó eredmény összevethető az összehasonlító adatokon alapuló értékelés eredményével - az eltérés okának egyértelmű megjelölése mellett. Az ilyen több szempontú eljárás az értékelés megalapozottságát segítheti. Ebből következően javasolható, hogy a szakértő valamely általa alkalmazott értékelési szabvány alapján is végezzen értékelést, e körben ugyanakkor elegendő a szabvány vagy az eljárás megnevezése és az alkalmazási alapadatok rögzítése.

Olyan ingatlanok esetében, amelyek összehasonlításra nem alkalmasak egyedi jellemzőiknél fogva, a szakértői módszer nagyban támaszkodhat az említett nemzetközi értékelési szabványokra. Ezen ingatlanok esetében, ideértve elsősorban a mezőgazdasági ipari termelésű célú ingatlanokat, döntően a hozamszámítási módszerből kell kiindulni, a mezőgazdasági földterületeknél korrekciós tényezők alkalmazásával.

Az egyes ingatlanok értékmeghatározása során nem csupán az említett nemzetközi értékelési szabványok vehetők figyelembe kisegítő jelleggel, hanem a jogszabályon alapuló hitelbiztosítéki értékmegállapítások is, azt hangsúlyozva, hogy az eltérő szempontú megközelítést és annak eredményre gyakorolt hatását minden esetben jelezni kell. Ez a gyakorlatban a korrekciós tényezők megjelölését jelentheti, amelynek alkalmazása az alapértékelés megalapozottságát végső soron segítheti. Mindez felveti a

kisajátítási törvény szakértői módszerekre vonatkozó rendelkezésének liberalizációját annak lehetővé tételével, hogy a szakértői vizsgálat során nemzetközi értékelési szabvány is alkalmazható legyen.

Indokolt lenne az igazságügyi szakértő számára a NAV adatbázison túlmenően egyéb adatbázis igénybevételét is lehetővé tenni (pl. ingatlanforgalmazó cégek adatbázisai), illetve azt megengedni, hogy a NAV adatbázisban saját szűrési feltétellel kereshessen a szakvélemény adásához szükséges összehasonlításra legalkalmasabb adatok keresése érdekében.

III.

A kisajátítási kártalanítás összegének meghatározása során a bíróságnak az általa elfogadott szakértői véleményből kell kiindulnia. A szakértői vélemény perbeli bizonyíték, ugyanakkor annak sajátos hatása van a per fő tárgyát képező kártalanítási összegre. A joggyakorlat-elemzés azt mutatta, hogy egyes esetekben a szakvélemények közötti eltérés a bírói gyakorlatban egyfajta hibahatárként jelenik meg, melyből következően a perbeli szakértő által meghatározott kisebb összegű eltérés a kártalanítás összegében nem jelent meg. Ezt a gyakorlatot a Kúria, illetve korábban a Legfelsőbb Bíróság több döntésében is helytelenítette, s ezt a megközelítést a jövőben is javasolt fenntartani, mivel a kártalanítás teljességének alapelvehez a perben elfogadott szakértői véleményben rögzített érték kapcsolható. A „hibahatár” intézménye az ingatlan értékének meghatározása során nem létező kategória, az egyes szakvélemények közötti eltérés nem hibahatár, hanem a szakértői módszerek eltérőségéből adódó érdemi különbség.

IV.

A kisajátítási törvény felülvizsgálata során célszerű áttekinteni a kisajátításhoz kapcsolódó egyéb jogviszonyokat is. A kisajátítási ügyek gyorsítását szolgálhatja az ismeretlen helyen tartózkodó ingatlantulajdonos részére kirendelhető speciális

vagyongondnok intézménye, vagy olyan ingatlannyilvántartási eljárás bevezetése, amely közcélból lehetővé teszi a sajátos felhatalmazással rendelkező vagyongondnok részvételével - a kisajátításra tekintettel - az ingatlan tulajdoni helyzetének részbeni rendezését.

Ugyancsak célszerű annak szabályozása is, hogy kisajátítási eljárás során történő jogutódlás milyen módon érinti az ingatlan tulajdoni helyzetét és közcélból lehetőség van-e az eljárásban vagyongondnok bevezetésére.

V.

A Joggyakorlat elemző munkacsoport - a XXV. PED és az új Ptk. rendelkezéseiből levethetően – szükségesnek és célszerűnek ítéli a vételi ajánlattal együtt a kisajátítási vázrajz megküldését is. A vételi ajánlattal a kisajátítást kérő által készítettett értékbecslés is megküldhető, de ez csak célszerű lehet, azonban nem követelhető meg.

A vételi ajánlat megküldését követően az ügylet létrejöttének, a vételi ajánlat elfogadásának a vizsgálata – mint a kisajátítási eljárás megindításának előfeltétele - a kisajátítási hatóság feladata, a közigazgatási perben eljáró bíróság hatásköre, az nem polgári útra tartozó kérdés.

VI.

A kisajátítási ügyekben gyakori probléma a kisajátítást követően a visszamaradó ingatlanok megközelítésének kérdése. A megközelíthetetlenség bekövetkezhet ingatlant érintő kisajátítás vagy olyan kisajátítás következményeként, amely nem az adott ingatlant, hanem az annak megközelítését szolgáló utat érinti, azonban ez a Kstv. 5.§ (1) bekezdés c) pontja szerinti kisajátítás kezdeményezése iránti kérelem benyújtására nem jogosítja fel az ingatlan tulajdonosát. E körben a kisajátítást követően megközelíthetetlenné vált és az ingatlan megközelítését biztosító út megépítése hiányában a tulajdonos kártérítési igénnyel léphet fel a kisajátítást kérővel szemben, azonban a kisajátítást ebből az okból – utóbb - nem kérheti.

A munkacsoport előtti perbeli eset felveti, hogy lehet olyan helyzet, amelynek

megoldása nem rendezett, a tulajdonos hosszú évek óta nem tudja elérni a helyzet rendezését, idegen tulajdonban álló ingatlanon való átjárás jogsértő és nem elégséges megoldás a helyzet rendezésére.

Megfontolást igényel, hogy a Kstv. 5.§ (1) bekezdését nem kell-e bővíteni olyan szabályozással, amely egy adott határidő eltelte után is megközelítés nélkül maradó ingatlanok kisajátítását kérhetővé és lehetővé teszi, rászorítva ezzel is arra a kisajátítást kérőt, hogy a helyzet mielőbbi megoldására törekedjen.

A joggyakorlat-elemző csoport a fenti javaslatokat a kisajátítási törvény következő átfogó felülvizsgálatához ajánlja az eljárások gyorsítása, egyszerűsítése és szakmai megalapozottságának növelése érdekében.