

# Alapjog-korlátozás a helyi képviseleti szerv által?!<sup>1</sup>

## *Avagy az önkormányzat részére történő lejegyzés alkotmányjogi problémafelvetése*

MAGYAR ÁRON<sup>2</sup>

*A magyar alkotmányos gyakorlatban és a szakirodalomban meglehetősen jól kikristályosodott fogalma és definíciója van a tulajdon alkotmányos védelmének. Amikor a tulajdonhoz való jog korlátozását vizsgáljuk, az első fogalom, amellyel találkozunk, a kisajátítás, illetve ezzel kapcsolatban az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése, esetenként a Grundgesetz Artikel 14,<sup>3</sup> vagy talán az Emberi és polgári jogok nyilatkozatának 17. cikkelye<sup>4</sup> juthat eszünkbe. Eme fogalmi keretek összefüggenek, mivel végső soron a hatályos jogrendszerben is a kisajátításra modellezve alkalmazzuk a tulajdonkorlátozó intézkedéseket. Jelen írás fő célja, hogy problémafelvető jelleggel megjelöljön egy kevésbé ismert és talán kevésbé alkalmazott jogintézményt, amely nagyon sok hasonlóságot mutat a kisajátítással, azonban a helyi képviseleti szerv (a helyi önkormányzat képviselő-testületének) alkotmányos beágyazottságának vizsgálatához is elvezethet.<sup>5</sup>*

**Kulcsszavak:** tulajdon, kisajátítás, lejegyzés, közérdek, helyi közhatalom

### *Restriction of Fundamental Rights by the Local Representative Body?!*

#### *The Raising of Constitutional Problems of Registration for the Municipality*

*In Hungarian constitutional practice and literature, there is a fairly well established concept and definition of the constitutional protection of property. When we consider the restriction of the right to property, the first concept that comes to mind is expropriation, and in this context the Article XIII (2) of the Fundamental Law of Hungary, sometimes Article 14 of the Grundgesetz,*

- 1 A cikket támogatta a Nemzeti Községi Tanácsok és Képviselőtestületek Országos Szövetsége.
- 2 PhD-hallgató, Nemzeti Községi Tanácsok és Képviselőtestületek Országos Szövetsége, a Nemzeti Községi Tanácsok és Képviselőtestületek Országos Szövetsége tagja, e-mail: [magyar.aron@uni-nke.hu](mailto:magyar.aron@uni-nke.hu)
- 3 MENYHÁRD 2013: 264.
- 4 TÉGLÁSI 2008: 365.
- 5 Jelen tanulmányban a korlátozást kiterjesztően értelmezem, mivel egyes helyeken akár elvonás is mint extrém mértékű korlátozás is képbe kerülhet.

*or perhaps Article 17 of the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen. These conceptual frameworks are interlinked, since ultimately we apply property-restrictive measures in the existing legal system, modelled on expropriation. The main purpose of this paper is to identify, in a problematic way, a less known and perhaps less used legal instrument, which has many similarities with expropriation, but which may also lead to an examination of the constitutional embeddedness of the local representative body (the representative body of the local government).*

**Keywords:** expropriation, eminent domain, public interest, local public authority

## Bevezetés (a helyi közhatalom letéteményese az Alaptörvény rendszerében)<sup>6</sup>

Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésének értelmében a nép hatalmát választott képviselői útján gyakorolja (kivételesen közvetlenül). Ez a bekezdés arra utal, hogy a nép hatalomgyakorlása elsődlegesen képviselők útján történik, míg a közvetlen hatalomgyakorlás másodlagos.<sup>7</sup> E bekezdés megadja a környezetet arra, hogy a közhatalom letéteményeseit meghatározzuk. A választott „képviselői” a népnek több szinten értelmezhető fogalom. Egyrészt jelenti az ország teljes politikai közössége által megválasztott parlamenti képviselőket, a helyi politikai közösség által megválasztott helyi önkormányzati képviselő-testületet, illetve helyi önkormányzati képviselőket is (és az Európai Parlamenti képviselőket is).<sup>8</sup> Röviden tehát nincs vita abban, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete a közhatalom (a helyi közhatalom, már amennyiben értelmezhető a helyi közhatalom fogalom) letéteményese. Ezt az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés második fordulata is megerősíti, sőt elvi élel rögzíti, miszerint: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” A helyi közhatalmat tehát a helyi népesség, a helyi politikai közösség a megválasztott önkormányzati képviselőkön keresztül gyakorolja. (Azzal együtt, hogy helyi közügyek esetében is lehetséges a közvetlen hatalomgyakorlás – népszavazás útján –, de az Alkotmánybíróság álláspontját kiterjesztően értelmezve a közvetlen hatalomgyakorlás a kivételes a rendszerben.<sup>9</sup>) A helyi közhatalom közvetett úton való gyakorlását tehát végső soron az Alaptörvény 32. cikke is megerősíti a helyi önkormányzat jogalkotói jogkörrel való felruházásával. E jogalko-

6 PATYI 2013 398–401.

7 GÁVA–SMUK–TÉGLÁSI 2017: 43; A szerzők ehelyütt utalnak arra, hogy a B) cikk (4) bekezdés szerinti hierarchiához igazodva szabályozták nemcsak alaptörvényi, de törvényi szinten is az országos népszavazás kezdeményezését és megtartását. A népszavazásra vonatkozó új törvényi szabályozás bemutatását lásd CSERNY–TÉGLÁSI–HALÁSZ 2013: 124–125. Az Alaptörvényt követő első időszak népszavazási gyakorlatának ismertetését lásd TÉGLÁSI 2014a: 1–34.

8 BODNÁR 2018 A helyi önkormányzati képviselő-választás anyagi jogi szabályainak 2014. évi változásait elemzi CSERNY–TÉGLÁSI 2019: 483–486; CSERNY–TÉGLÁSI 2015b.

9 Lásd 2/1993 (I.22.) AB határozat.

tói hatáskörök közül a 32. cikk (1) bekezdés *a*) pontja rendelkezik arról, hogy törvény keretei között a helyi önkormányzat rendeletet alkot a helyi viszonyok rendezésére. Ilyen rendeletnek minősül a továbbiakban bővebben kiemelt helyi építési szabályzat is.

## A lejegyzés definiálása

A helyi építési szabályzatot az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiak: Étv.) 13. §-a felhatalmazása alapján alkotja meg a helyi önkormányzat képviselő-testülete. Így tehát kimondható, hogy a helyi építési szabályzat (mint önkormányzati rendelet) a helyi közhatalmat gyakorló szervezet, az Étv. felhatalmazása és keretei között megalkotott jogszabálya, vagyis áttételesen a helyi közhatalom birtokában meghozott rendelet. A helyi építési szabályzat pedig tartalmazhat egy szintén az Étv. által szabályozott és az Étv. felhatalmazása alapján megalkotott részt, amely az alkotmányos magántulajdonba avatkozik be. A helyi önkormányzat képviselő-testülete tradicionálisan nem olyan intézmény, illetve testület, amelynek olyan közjogi beavatkozást megalapozó jogintézményt szokás tulajdonítani, amely egy alapjog erős korlátját jelentheti. E korlát kifejtése és vizsgálata jelen tanulmány célja. Ismert, hogy az alkotmányosan értelmezett magántulajdon elvonását csak az Alaptörvényben meghatározott szabályrendszer alapján érheti beavatkozás, illetve ami még jelentősebb, az elvonást is csak igen szigorú és jól körülbástyázott rendszerben lehetséges foganatosítani, hangsúlyozottan közhatalom birtokában. Klasszikusan a kisajátítás jogintézményét tekinthetjük ilyen tulajdonkorlátozó intézménynak, azonban jelen írásban szeretnék feltárni egy talán kissé elfeledett és talán „tetszhalott” állapotban lévő, de még hatályos jogintézményt.

A vizsgált jogintézmény az Étv.-ben szabályozott lejegyzés jogintézménye. Amennyiben lejegyzésdefiniációt keresünk a szakirodalomban, akkor a legtalálhatóbb talán Szalai Éva definíciója,<sup>10</sup> amely szerint „(e)z az eljárás egy egyszerűsített kisajátítási eljárás”. Jelen fogalom meghatározás azért találó, mert egyszerre jeleníti meg, hogy a lejegyzés kapcsolatban áll a kisajátítási eljárással [így felhívandó az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés később elemzett garanciális szabálya], valamint jelzi, hogy nem egy nehézkes és bonyolult eljárásról van szó.

Ha az Étv. 27. §-át vizsgáljuk, akkor megfigyelhető, hogy a törvény itt egy igen különös, speciális eljárást enged (az [út]lejegyzésre), amely a kisajátítással összevetve érdekes eredményeket ad. A törvény arról rendelkezik, hogy előfordulhat olyan, amennyiben helyi építési szabályzat szerinti kiszolgáló út (kiszolgáló és lakóút) létesítése, bővítése, szabályozása szükséges, hogy a megyei, fővárosi kormányhivatal az erre a célra szolgáló telket a helyi önkormányzat javára igénybe veheti és lejegyezheti. Ez az eljárás különleges kisajátítási eljárásként is felfogható, ahogyan Szalai Éva definíciója is szól, annyi eltéréssel, hogy közérdekűség itt az Étv. rendelkezésein alapul. A közérdekűség vizsgálata pedig azért kiemelten fontos, mivel az Alaptörvény

<sup>10</sup> SZALAI 2016: 3.4.3. alfejezet.

XIII. cikk (2) bekezdése szerint: „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” Vagyis, ha alapvetően elfogadjuk a fenti definíciót, és alapul vesszük, hogy az egyszerűsítés jelen esetben eljárásjogi és nem anyagi jogi, akkor az Alaptörvény fenti rendszerében kell vizsgálni a lejegyzést is. Az Alkotmánybíróság a tulajdon alkotmányos védelmének körében kimunkált gyakorlata<sup>11</sup> mellett a lejegyzés tekintetében igazán a rendesbírói gyakorlat érdekes. Jelen helyen a Kúria 2014-es joggyakorlat<sup>12</sup>-elemzéséből indulok ki. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának állásfoglalása szerint itt, vagyis a lejegyzés esetén a közérdekűség fennállta, az útlejegyzés célszerűsége, a közérdekű cél fennállása, valamint kivételesség érdemben nem vizsgálható. Valójában ezekben az esetekben is tulajdonkorlátozó intézkedésről van szó, ezzel indokolható a párhuzam a kisajátítási eljárással. A lejegyzés ismételten Szalai Éva álláspontja szerint „a településrendészeti jog egyik sajátos jogintézménye, aminek célja a településrendezési célok megvalósítása, a feladatok megoldásának biztosítása”.<sup>13</sup> A lejegyzés intézményének vizsgálata érdekes lehet alkotmányossági alapon is, hiszen, ahogyan azt korábban említettük a tulajdon alkotmányos védelmével kapcsolatban, az Alkotmánybíróság meglehetősen kiterjedt gyakorlattal rendelkezik, bár a lejegyzés tekintetében a gyakorlat és a szakirodalom is ritkás.

A lejegyzéssel kapcsolatban végső soron látható, hogy a rendesbírók fenti egységes gyakorlatában jelenik meg, azonban ennek a gyakorlatnak a kialakulásához az Alkotmánybíróság jogformáló határozataira volt szüksége.<sup>14</sup> Az Étv. 27. §-ának hatályos megformálásához az vezetett, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi 27. § alkotmányellenességét kimondta és megsemmisítette a 22/2006. (VI. 15.) AB határozatban, majd a törvényhozót *pro futuro* hatállyal kötelezte az új szabályrendszer megalkotására. Ebben a határozatban található az az elvi kitétel, hogy lejegyzés „a kisajátítás sajátos formája, részleges közigazgatási tulajdonelvonás, amely bizonyos szempontból átmenetet képez a telekalakítás formájában történő tulajdonkorlátozás és a teljes tulajdonelvonás között”,<sup>15</sup> ezzel megindoklásra került az is, hogy a jogalkotó a kisajátítástól eltérően egy külön szabályrendszert alkosson a lejegyzésre. Nagyon érdekes itt megemlíteni, hogy Paczolay Péter alkotmánybíró jelen határozathoz fűzött különvéleményében felhívja a figyelmet arra a problematikára, amelyet a fent kifejtett rendesbírói gyakorlat kialakított, miszerint a lejegyzéssel szembeni bírósági felülvizsgálati eljárásban a lejegyzés célszerűsége nem vizsgálható. Sőt később egy tanulmányában<sup>16</sup> Paczolay alkotmánybíró úr egyenesen arra a következtetésre jut, hogy

11 A tulajdon alkotmányos védelmének kérdését az Alaptörvény hatálybalépését követően átfogóan elemzi TÉGLÁSI 2013. Téglási másutt rámutat arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában a tulajdonhoz való jog még a szociális jogi igények védelmére (is) szolgál. TÉGLÁSI 2016: 149.

12 Kúria Kisajátítási Joggyakorlat-elemző Csoport 2014.El.II.F.1/7.

13 SZALAI 2006: 246.

14 Az alkotmánybíróság funkcióról lásd részletesen TÉGLÁSI 2014b: 135–141.

15 22/2006. (VI. 15.) AB határozat III./6.

16 PACZOLAY 2007: 560.

amennyiben a lejegyzés esetén a közérdekűség már (az AB és a Kúria által is osztott gyakorlat alapján) a helyi építési szabályzattal fennáll, így ez nem vizsgálható, akkor sérül a teljes bírói felülvizsgálat alkotmányos követelménye.

Valamint itt kell megemlíteni Andorkó Imre<sup>17</sup> véleményét is, amely osztja Paczolay alkotmánybíró úr véleményét, és megjelöli, hogy ez a bírósági gyakorlat azért helytelen többek között, mert az 58/1991. (XI. 8.) AB határozatban foglaltaknak nem felel meg, itt egy szigorú rendszer került megalkotásra a határozatok teljes körű bírósági felülvizsgálatának tekintetében. Vagyis végső soron, ha a célszerűséget nem vizsgálják a bíróságok, akkor ez a követelmény nem tud érvényre jutni, pedig a kisajátítási eljárások bírósági felülvizsgálata szempontjából ez irányadó.<sup>18</sup> Ebben a vonatkozásban Andorkó Imre továbbmegy és kifejti, hogy ebben a helyzetben az alkotmányos tulajdonvédelem nem biztosított megfelelő szinten. Érdekes ezt összevetni azzal az állásponttal, hogy végső soron a törvényben megnevezésre került a célszerűség, vagyis itt a helyi építési rendelet és a helyi közérdek fogja megalapozni a lejegyzés alapját. Összesítve viszont megalapozott az az érvelés, hogy alkotmányos magántulajdon védelmének legteljesebb értelmében itt ténylegesen nem valósul meg a védelem, de a jogalkotó ezt a szintet még tűrhetőnek nyilvánítja.

## A lejegyzéssel kapcsolatos vizsgálat

Eme felvezetés után egy kettős vizsgálati módszert kívánok felvázolni jelen tanulmányommal. Az első vizsgálat röviden elvégzi a lejegyzés mint jogintézmény összehasonlítását a kisajátítással az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság által kimunkált alapjogvédelmi garanciák irányából. Itt védendő alapjog a tulajdonhoz való jog és ezzel párhuzamosan a kisajátítással szemben támasztott alkotmányos, garanciális igények.<sup>19</sup> A másik vizsgálati módszer pedig azt a kérdést teszi fel, hogy lejegyzés intézményével kapcsolatosan lehet-e vizsgálni a helyi önkormányzatok alkotmányos berendezkedését, kifejezetten abban a körben, hogy itt végső soron egy tulajdonkorlátozó eszközzel rendelkezik a helyi közhatalom letéteményese, amellyel kapcsolatban igen érdekes polgári jogi vetületek is felmerülnek.

Jelen két módszer használatát az az alapgondolat vezérelte, amely a tulajdon intézményének „keresztülfekvő” voltából kiindulva igyekszik vizsgálni a lejegyzést. Az alapgondolatot Vörös Imre fogalmazta meg, miszerint maga a tulajdon intézménye a parlamentáris demokrácia egyik oszlopa, amely sajátosságából adódóan mind a magánjognak, mind pedig a közjognak alapintézménye,<sup>20</sup> amely összefüggést igazán a jelen tanulmány összegzés részében lehetséges majd látni.

<sup>17</sup> ANDORKÓ 2013: 64–75.

<sup>18</sup> ANDORKÓ 2013: 69.

<sup>19</sup> Közérdekűség, kivételesség, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás.

<sup>20</sup> VÖRÖS 1995: 157.

## I.

Az alkotmányos magántulajdon védelmét az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése határozza meg negatív oldalról, amikor is megnevezi, hogy miként lehet közhatalommal elvonni a magántulajdont. Itt kerül nevesítésre az amúgy az Alkotmányban is megjelenő rendszer, a kivételesség, a közérdekűség (a törvényben meghatározott szabályozás követelménye) és a teljes, feltétlen, azonnali kártalanítás alapelve. Mivel magántulajdont elvonni csak a fent meghatározott elvek mentén, közhatalommal lehetséges, kimondható, hogy a magántulajdon elvonása esetén hatósági döntés fog születni. [Lehetséges lesz persze kisajátítást pótló adásvétel, így itt a döntést használok és nem feltétlenül a határozatot. Végső soron pedig a döntés ellen a jogorvoslati fórumok nyitottak, vagyis így lép be a bírói felülvizsgálat is, amelynek a teljességét az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés 2. fordulata is megerősíti. Jelen helyzetben azonban kiemelten fontos az elvonás olyan körben történő vizsgálata, ahol a tulajdonos nem feltétlenül kívánja tulajdonának elvonását, így például a kisajátítást/lejegyzést pótló adásvételt nem kívánom vizsgálni].

A tételes jog irányából közelítve az Étv. 27. § (1) bekezdése adja meg a lejegyzés pontos jogszabályi keretét:

„Ha a helyi építési szabályzat szerint – a településrészen fekvő ingatlanok megfelelő megközelítése, illetve használatának elősegítése érdekében – kiszolgáló és lakóút (a továbbiakban: kiszolgáló út) létesítése, bővítése vagy szabályozása szükséges, és a megvalósítás a kiszolgáló út, valamint a környező építmény, telek rendeltetésszerű használatának biztosítása érdekében az adott telkek igénybevételel indokolt, vagy a más telken történő megvalósítás a tulajdonban nagyobb sérelemmel járna, a fővárosi és vármegyei kormányhivatal a teleknek kiszolgáló út céljára szükséges részét a telek fekvése szerinti települési önkormányzat javára igénybe veheti és lejegyezheti.”

Itt kiemelem, hogy az Étv. 27. § (10) bekezdése szerint a lejegyzési eljárásra a kormányhivatal a Kstv. szabályait kell hogy alkalmazza eljárásjogilag. Tehát egy nagyon szűk körben kell az Étv. szabályait alkalmazni. Lényegében a teljes Étv.-ben a jelzett 27. § (bár meglehetősen hosszú) szabályozza a lejegyzést anyagi jogi és a (10) bekezdéssel is beemelt eljárásjogi szabályokkal.

A hivatkozott 27. § (1) bekezdéséből tehát kiolvasható, hogy a helyi építési szabályzat szerint kerülhet sor a lejegyzésre, vagyis a képviselő-testület által alkotott rendelet mint jogszabály fogja tartalmazni, hogy mely területrészek, ingatlanrészek fognak a lejegyzendő területekhez tartozni. A fentebb hivatkozott kúriai álláspont szerint ezzel a közérdek igazolást is nyert, vagyis a lejegyzendő terület esetében az utaló szabállyal is beemelt Kstv. szabályok, illetve az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésben foglalt korlátok közül a rendesbíróság a közérdekűséget nem vizsgálhatja. Itt hívom fel ismét Paczolay alkotmánybíró úr problémáját, hogy ezzel a teljes bírói felülvizsgá-



lat jogintézménye sérül. Jelen esetben tehát elfogadva azt, hogy a Kstv. alkalmazásával az Alaptörvény további követelményei érvényesülnek. Feltételezzük, hogy az egyéntől a tulajdon elvonása törvényben meghatározott esetekben és módon (lásd Étv. és Kstv. szabályai), teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett és kivételesen történik. Azzal, hogy a kivételesség követelményét korábban a fent hivatkozott 2006-os alkotmánybírói döntés nyomán a jogalkotó orvosolta, így ebben a tekintetben alkotmánykonform és alaptörvénykonform az Étv. Azonban a közérdek igazolásának problémája továbbra is releváns.

## II.

A közérdek vizsgálata az a kérdéskör, amely a lejegyzéssel kapcsolatos korábbi vitákat indikálja. Amennyiben elfogadjuk Paczolay alkotmánybíró úr álláspontját, úgy a lejegyzés jogintézménye nem direkt sérti az alkotmányos tulajdonvédelem rendszerét, hanem egy másik alapjog sérelmén keresztül lesz jogsértő, sőt alapjogsértő, hiszen elvonja az ügyféltől a teljes bírói felülvizsgálathoz való jogát. Ezzel párhuzamosan pedig, felhívva Andorkó Imre álláspontját, miszerint a lejegyzés tulajdonképpen kiváltható lenne a kisajátítással, el is érkezünk jelen tanulmány lényegi kérdéséhez. Ez a kérdés az, hogy a helyi önkormányzat mint képviselői szerv, mint a helyi közhatalom letéteményese a magyar jogrendszerben olyan jogalkotónak számít, amely közvetlenül olyan erős alkotmányos legitimitációval bír, hogy jogszabálya, jelen esetben a helyi építési szabályzat mint rendelet különösebb vizsgálat nélkül a közérdekkel igazoltnak tekintendő. Vagyis itt el kell fogadni, hogy a helyi képviselőtestület egy az Alaptörvény magasabb szinten értelmezendő (és az Országgyűléshez hasonló) alkotmányos legitimitációval rendelkezik, s ez akár arra is felhatalmazást ad, hogy törvény keretei között meghatározott módon akár alapjogot is korlátozhat. De ebben a különös helyzetben az alapjogi korlátozásnak a közérdekűségi része [mint az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésből eredő követelménye] nem vizsgálható. Vagyis jelen esetben kettős helyzetbe kerülünk: adott egy jogintézmény, amely a tulajdonhoz való alapjog korlátozására alkalmas, azonban a közérdekűségi teszt<sup>21</sup> mint az alapjog korlátozásának feltételrendszere már a rendelet megalkotásával fennáll. Itt ismét felhívom azt az álláspontot, miszerint a lejegyzés esetén a tulajdonhoz való alapjog korlátozása már a helyi építési szabályzattal megtörténik, így a későbbiekben már a közérdekűség vizsgálatának nincs helye. Ideértve azt a rendesbírói álláspontot

21 Cserny Ákos és Téglási András rámutat arra, hogy a 26/2013. (X. 4.) AB határozat a tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatban az 1993-ban kialakított – a többi alapjoghoz képest enyhébb – ún. közérdekűségi tesztet megerősítette az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatában. CSERNY–TÉGLÁSI 2015a: 17. Téglási András egy korábbi tanulmányában a termőföld alkotmányos védelme kapcsán is rámutat arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a termőfölddel kapcsolatos speciális körülmények (mint pl. a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jószág volta) indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését. TÉGLÁSI 2009: 20–21.

is, hogy a lejegyzés célszerűségi vizsgálata sem szükséges.<sup>22</sup> Tehát jelen esetben adott egy, a tulajdonhoz való alapjogot korlátozó, sőt elvonó döntési mechanizmus, amely esetén a közérdekűséget nem lehetséges vizsgálni, a célszerűséget az Étv. szabályai alapján szintén nem lehetséges és lehetséges vizsgálni, így kérdés, hogy vajon végső soron az alkotmányos tulajdonvédelmi korlátok kiüresednek?

## Összegzés

Mivel magyarázható, hogy egy ilyen, a szakirodalom szerint súlyosan alapjogsértő és talán felesleges jogintézmény mégis hatályosan létezik jelenleg is a magyar jogrendszerben? Erre a vizsgálati kérdésre lehet leszűkíteni itt a konklúziót. Itt szeretnék összevetést tenni a kisajátítás és a lejegyzés között.

A lejegyzés intézményéhez szükséges hozzátenni, hogy adott esetekben értelmezhető úgy, hogy az azokon a területeken, ahol a lejegyzés megtörténik, már amúgy is történik/történt valamilyen beavatkozás a tulajdonban. Értem ez alatt a legegyszerűbb példát, miszerint két telek között nincs út, amelyen a harmadik telekhez át lehetne járni, így a telkek határán már bevett gyakorlat, hogy átjárnak. A lejegyzéssel jelen esetben a helyi önkormányzat egy fennálló tényállapotot fog legalizálni, sőt, a tulajdonost kártalanítás illeti meg, s a tulajdonos érdekét szolgálja, hogy az amúgy is átjárásra használt csekély terület lejegyzésre kerül. Ebben foglalható össze a legnagyobb érv a lejegyzés jogrendszerben való megtartása tekintetében, azzal, hogy itt egy a kisajátításnál jóval gyorsabb és egyszerűbb eljárás fog lezajlani. Azonban itt felhívandó, hogy a Kstv. régebbi és újabb változatában is szerepel a (jelenlegi) 2. § c) pontja, amely a településrendezési célt legitim, közérdekű célnak tekinti. Hozzáteszem, sem az Étv., sem a Kstv. nem rendelkezik arról, hogy a lejegyzéssel érintett terület mekkora lehet, csakúgy, mint a kisajátítás esetében. Tehát adott helyzetben elképzelhető, hogy a lejegyzéssel elvont terület (például egy gyárhoz való odajutás biztosítása érdekében) a szóban forgó telek nagyobbik részét érintheti. Felhívom a figyelmet arra, hogy a lejegyzést nem szabad a kisajátítással egyenlővé tenni, hiszen a lejegyzés célja csak és kizárólag a lakóút, illetve kiszolgáló út létesítése. Ezzel szemben a kisajátítás célja sokkal szélesebb körű, de törvényben meghatározott cél lehet csak. Ebben a relációban megérthető az előbbi idézett rendesbírói álláspont, amely alapján a célszerűséget nem lehet vizsgálni, hiszen a cél már a törvényben nevesítve van.

A fenti fejtegetéstől függetlenül fel kell hívni, hogy a közérdekűség problémája ettől függetlenül fennáll. Hiszen a lejegyzés esetén jogalkotói előfeltevés, hogy az adott területrészt, ingatlanrész lejegyzését a közérdek kívánja. Esetünkben a példánál maradva, a harmadik telek megközelítése közérdek. Bizonyos esetekben ez igazolható, azonban elképzelhető olyan eset is, hogy a lejegyzés végső soron csak azon telek tulajdonosának érdekét szolgálja, akinek a telke így elérhetővé válik? Ebben az esetben lehetséges, hogy a magánjogi megoldásokat is szükséges bevonni, hiszen a telki szol-

<sup>22</sup> EBH2002. 820.



galom (Ptk. 5:160.§), illetve a közérdekű használat (Ptk. 5:164.§) jogintézménye pontosan bizonyos esetekben ezen átjárás biztosítását szolgálja. A régi bírói gyakorlatot idézve: „Az átjárási szolgálmi jog olyan teher a szolgáló telek mindenkori tulajdonosa számára, amely nyilvánvalóan csökkenti az ingatlan forgalmi értékét.”<sup>23</sup> Ebből a legfelsőbb bírósági döntésből alapvetően kiolvasható, hogy az átjárással a telek értéke csökken, tehát amennyiben a helyi önkormányzat úgy dönt, hogy lejegyzi az amúgy is igénybe vett „utat”/útként használt telekrészt, úgy a tulajdonos érdekét is szolgálja, hiszen a kártalanítással az értékcsökkenés orvosolható. Továbbá azzal, hogy a közérdekű használat esetén maga a Ptk. is a kisajátítási kártalanítást hívja fel mint kártalanítási elvet. Bár itt megjegyzendő, hogy a közérdekű használat némiképp túlmutat az átjáráson azzal, hogy elképzelhető olyan méretű közérdekű munka, amely során az átjárással okoznak kárt a tulajdonosnak. Jelen érvelési rendszer abban az esetben fogadható el, amennyiben a szolgáltatást kissé kiragadjuk abból a körből, hogy a szolgálat mint dologi hatály jog csak bizonyos aktusokkal jöhet létre.<sup>24</sup> Tegyük fel, hogy az adott földrészleten, az ingatlan egy részén, az a tényállás, hogy átjárnak, azonban a bejegyzés nem történt meg, így nem is dologi hatályú a telki szolgálat, viszont a valóságban lényegében fennáll, hiszen az átjárás folyamatos. (Ez vezethet végső soron például egy elbirtoklással létrejött vagy esetleg szívességi alapon alapított immáron dologi hatályú telki szolgálat bejegyzéséhez/alapításához.) E tényállás közgazdasági orvoslására lehetséges a lejegyzés intézményét beiktatni, s így egy gyorsabb és könnyebb eljárással biztosítani, hogy az átjárás is biztosított legyen, és a kártalanítás is megtörténjen. Kiemelem, hogy itt fontos figyelembe venni, hogy az Étv. felhívja, hogy lejegyzés csak akkor lehetséges, ha már más jogintézmény nem áll rendelkezésre, amely az alapjog korlátozását csak kevésbé okozná, ez lesz a kivételesség elve, illetve a kivételesség követelmények érvényesülése. Kérdésként szükséges feltenni, hogy ebben az esetben a telekre bejegyzett telki szolgálat értékcsökkentő volta (illetve ennek megváltása) egy olyan jogintézmény, amely kevésbé terhes a tulajdonos részére, mint a telek egy részének elvonása a lejegyzéssel. Jelen kérdéshez szükséges még megjegyezni, hogy a lejegyzéssel és az út létesítésével végső soron a kártalanításon felül értéknövekedés is beállhat, hiszen az érintett telkek mindegyikének értéke nő a jobb infrastruktúra okán. Ebben az esetben viszont az alapjogi mérlegelés feloldhatatlan esetéhez jutunk, mivel ebben az esetben már esetről esetre szükséges mérlegelni, hogy az adott tényállás alapján melyik beavatkozás lesz kevésbé súlyos összességében. Itt azért fontos eltávolodni a szigorúan vett elvtől, hogy a tulajdon (vagy annak egy részét) elvonni mindig a legsúlyosabb alapjog-korlátozás, mivel az összesített értékben az eljárások végén lehetséges, hogy bár tulajdonhoz való alapjoga korlátozódik a tulajdonosnak, de összességében jobban jár (például az értéknövekedést és a kártalanítást összevetve).

Véleményem szerint már itt a Ptk.-ban, tehát törvényben, megjelölésre kerültek olyan alapelvek, amelyek megadják, hogy az átjárást biztosítani szükséges, sőt akár

23 BH1987. 161.

24 Ilyenek a szerződés, elbirtoklás, törvény rendelkezése vagy a bírósági határozat.

a közérdekű használatot is. E magánjogi jogintézmények közjogi párjának, közjogi kiegészítésének próbálom tekinteni jelen esetben a lejegyzést azzal, hogy a lejegyzés egy fennálló (és a képviselő-testület által érzékelt) jogállapotban nyújt kártalanítást az elszenvedett veszteségek alól, lévén, ha létesül egy lakó/kiszolgáló út, úgy a telek terhe, a szolgalmat okafogyottá válik, hiszen az átjárás biztosított, és végső soron a szolgáló telek tulajdonosa is térül. (Kiemelem, hogy itt kizárólag az átjárással kapcsolatos használatra/telki szolgalmatra korlátozom a vizsgálatot.) Ezzel a magánjogi érveket is tartalmazó levezetéssel lehetséges érvelni a lejegyzés mint jogintézmény fenntartása mellett. Azonban itt nagyon fontos felhívni Sonnenvend Pál és Salát Orsolya véleményét,<sup>25</sup> miszerint a tulajdon védelmét az alkotmányos környezetben (eredetileg náluk az Alkotmányban) a tulajdonos (náluk jogosult) jogi helyzetét szabályozó valamennyi jogszabály adja, így a polgári jogi megközelítés mellé szükséges felhívni közjogi érvrendszereket is.

Ezzel szemben alkotmányjogi alapokon megközelítve<sup>26</sup> a lejegyzést több problémába ütközünk. Ebben a körben elsődlegesen Paczolay alkotmánybíró úr álláspontját újfent ki kell emelni, hiszen a közérdekű vizsgálat nélkül olyan szinten alapjogsértő a lejegyzés intézménye, hogy ez akár egy alkotmánybírói beavatkozást is indikálhatna. Hiszen végső soron, ahogy azt Lenkovics Barnabás is kiemeli, a *tulajdonjog a vagyoni viszonyok alapjogviszonya*,<sup>27</sup> ebből pedig egyenesen következik, hogy a tulajdonjogba való bármilyen beavatkozás a társadalmi berendezkedés egészét érintheti, tehát még egy ilyen apró jogintézmény, mint a lejegyzés is eljuthat és korábban el is jutott a végső alkotmányjogi fórum, az Alkotmánybíróság elé.

Végül a szakirodalom azon álláspontja, miszerint a kisajátítás a maga jól kialakított garanciális rendszerével tökéletesen alkalmas arra a célra, amelyet a lejegyzés is szolgálna, nem lehet vitába szállni. Pusztán egy kiegészítést szükséges tenni, amely kérdésfelvetés is. Ez pedig az, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete mint a helyi közhatalom birtokosa a választásokon elnyert közhatalmával felruházva a helyi viszonyokban (törvény keretei között) miért ne rendelkezhetne olyan eszközzel, amellyel a fennálló állapotokat jogszerűsítheti, sőt a sérelmet szenvedő tulajdonosoknak még némi kártalanítással is szolgálhatna. Ismerve a magyar közigazgatási rendszer működését, a helyi önkormányzat olyan helyi építési szabályzata, amely sérti az Étv., illetve a Kstv. követelményeit, a Kúria előtt megtámadható és a Kúria Önkormányzati Tanácsa által megsemmisíthető. Az olyan helyi építési szabályzat, amely súlyosan alapjogot sért Alkotmánybíróság intézkedése folytán kerülhet ki a jogrendszerből. Ez a jogorvoslati rendszer azonban arra nem ad lehetőséget, hogy az egyedi esetekben is érvényesülhessen a teljes bírói felülvizsgálat követelménye. Végső soron annyi mondható ki, hogy a jogalkotó itt igen nagy felelősséget helyezett a rendesbíróság legfel-

25 SONNENVEND–SALÁT 2007: 116.

26 A lejegyzéssel kapcsolatos döntés alkotmányjogi problémáin keresztül akár a közigazgatás alkotmányos beágyazottságáról és kontrolljáról is kaphatunk egy képet, amely bár nem általános, de jó kiindulási pont a kutatásomhoz, lásd PATYI–TÉGLÁSI 2014: 206.

27 LENKOVICS 2013: 181.

sőbb fokára, illetve az Alkotmánybíróságra is azzal, hogy a lejegyzés jogintézményének esetében akkor garantálható a közérdekűség fennállta, ha a helyi önkormányzat helyi építési szabályzatának megalkotásakor figyelembe vette, hogy az se magasabb szintű jogszabályba, se az Alaptörvénybe nem ütközik, tehát végső soron közérdekből és közérdekkel alátámasztva tartalmaz lejegyzést. Ez pedig csak úgy garantálható, ha a két fentebb említett fórum folyamatosan monitorozza a teljes magyar önkormányzati jogalkotást, amely azonban igencsak nehézkes feladat. Így tehát a szakirodalom feladata is, hogy akár *de lege ferenda* javaslatokkal, akár figyelemfelhívásokkal segítse a helyi jogalkotót abban, hogy alkotmányosan megalapozott és jól beágyazott módon alkosson jogszabályt.

## Irodalomjegyzék

- ANDORKÓ Imre (2013): *A kisajátítás alkotmányjogi és polgári jogi aspektusai*. PhD-disszertáció. Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Online: <https://de.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/a3d02e55-7dd2-4636-b128-e31764595eef/content>
- BODNÁR Eszter (2018): Demokratikus hatalomgyakorlás. In BODNÁR Eszter – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányos tanok I.* Budapest: HVG, 78–100.
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2015a): A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon? Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányos alapelvek fogságában. *Jog Állam Politika: Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 7(1), 7–25.
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2015b): Certain Elements of the Transformed Hungarian Electoral System in the Light of the Experience of the 2014 Elections. *Osteuropa-Recht*, 61(3), 335–362. Online: <https://doi.org/10.5771/0030-6444-2015-3-335>
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2019): Választójogi változások: Jogértelmezések, álláspontok és értékelések a 2011–2017 közötti időszak egyes választási kérdéseiről. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről. A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017–2018)*. Budapest: Dialóg Campus – Nordex, 471–514. Online: [https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13007/web\\_PDF\\_Tanulmanyok\\_a\\_valasztojog.pdf?sequence=2](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13007/web_PDF_Tanulmanyok_a_valasztojog.pdf?sequence=2)
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András – HALÁSZ Iván (2013): Népszuverenitás és népképviselő. In CSERNY Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó.
- GÁVA Krisztián – SMUK Péter – TÉGLÁSI András (2017): *Az Alaptörvény értékei. Tudástár*. Budapest: Dialóg Campus. Online: <https://bit.ly/3Yuf1fj>
- LENKOVICS Barnabás (2013): *Ember és tulajdon*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- MENYHÁRD Attila (2013): *Dologi jog*. Budapest: ELTE Eötvös.
- PACZOLAY Péter (2007): Különvélemények a tulajdonhoz való jog alkotmányos korlátairól. In TÓTH Károly (szerk.): *Tanulmányok Dr. Besenyei Lajos egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, 557–572.
- PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr: Universitas-Győr, 392–413.
- PATYI, András – TÉGLÁSI, András (2014): The Constitutional Basis of Hungarian Public Administration. In PATYI, András – RIXER, Ádám – KOI, Gyula (szerk.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, 203–218.

- SONNENVEND Pál – SALÁT Orsolya (2007): A tulajdonhoz való jog. *Századvég*, 12(46), 109–149.
- SZALAI Éva (2006): A területfejlesztési igazgatás és az építési jog alapjai. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész Európai Unió kitekintéssel*. Budapest: Osiris, 220–262.
- SZALAI Éva (2016): Az építési igazgatás, építési jog alapjai. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog II.* [ePub] Budapest: Wolters Kluwer
- TÉGLÁSI András (2008): A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása. *Jogtudományi Közlöny*, 63(7–8), 361–374. Online: <http://real-j.mtak.hu/19075/>
- TÉGLÁSI András (2009): Hogyan védi Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát? *Agrár- és Környezetjog*, 4(7), 18–29.
- TÉGLÁSI András (2013): A tulajdon alkotmányos védelme Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. 1–2. kötet*. Budapest–Pécs: Pázmány Press, 305–347.
- TÉGLÁSI András (2014a): Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. *MTA Law Working Papers*, 1–34. Online: [http://real.mtak.hu/120108/1/2014\\_19\\_Teglasi.pdf](http://real.mtak.hu/120108/1/2014_19_Teglasi.pdf)
- TÉGLÁSI András (2014b): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog: Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 135–148.
- TÉGLÁSI András (2016): A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására: avagy a jogrendszerek versenye „rückwärts”-ben (?). *Iustum Aequum Salutare*, 12(2), 141–170. Online: [https://ias.jak.ppke.hu/20162sz/10\\_TeglasiA\\_IAS\\_2016\\_2.pdf](https://ias.jak.ppke.hu/20162sz/10_TeglasiA_IAS_2016_2.pdf)
- VÖRÖS Imre (1995): A tulajdonhoz való jog az alkotmányban. *Acta Humana*, 18–19, 154–169.
- Kúria Kisajátítási Joggyakorlat-elemző Csoport 2014.El.II.F.1/7. Online: [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a\\_kisajatitasi\\_perek\\_gyakorlata\\_osszefoglalo\\_velemenypdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kisajatitasi_perek_gyakorlata_osszefoglalo_velemenypdf)

### ***Jogi források***

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
- 22/2006. (VI. 15.) AB határozat
- 2/1993 (I.22.) AB határozat
- 58/1991. (XI. 8.) AB határozat
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2007. évi CXXXIII. törvény a kisajátításról
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről