

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6197/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Téglásiné dr. Kovács Júlia
dr. Szüts Korinna

Az eljárás megindítása

A panaszos sérelmezte, hogy az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény, illetve a kapcsolódó önkormányzati rendelet a tulajdonában lévő Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú, erdő besorolású ingatlant kiemelt fontosságú honvédelmi övezetté nyilvánította.

Álláspontja szerint ilyen jellegű besorolást kizárólag állami tulajdonban, a honvédelemért felelős miniszter vagyongazdálkodásában lévő terület tekintetében enged meg a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, így a két vonatkozó törvény ellentétes rendelkezéseket tartalmaz. Mindezekre tekintettel a jogállamiság alapelve, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozással kérte, hogy az alapvető jogok biztosa kezdeményezze az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény, illetve a kapcsolódó önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tulajdonhoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz, továbbá az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a 18. § (5) bekezdésére – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatomnak nem képezte tárgyát a Kányahegyi híradó objektum megépítésével kapcsolatos eljárás vizsgálata, ugyanakkor a tényállás teljes körű tisztázása érdekében szükséges volt az előzmények áttekintése, az eljárás vonatkozásában a dokumentáció alapján megállapítások rögzítése. Az alkotmányos visszásságok feltárása vonatkozásában kizárólag a jelenleg fennálló helyzet szolgált kiindulópontul.

Vizsgálatom során megkerestem a Honvédelmi Minisztériumot, a Borsod-Abaúj Zemplén Megyei Közgyűlést, Telkibánya Polgármesterét és az Encsi Földhivatalt.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- *a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- *a tulajdonhoz való jog* [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”]
- *az egészséges környezethez való jog* [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”]
- *a nemzet közös öröksége* [Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”]

Alkalmazott jogszabályok

- az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrT);
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (rég. Hvt.);
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (új Hvt.)
- a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbt.);
- az erdőbirtokossági társulatról szóló 1994. évi XLIX. törvény (Ett.)
- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.);
- a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (Kst.);
- az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvt.);
- az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet;
- a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területrendezési Terv szabályzatáról szóló Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzat Közgyűlésének 10/2009. (V. 5.) számú rendelete (MTT);
- az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (Natura 2000 Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

1. Jogszabályi háttér

A kiemelt fontosságú honvédelmi területté nyilvánítással kapcsolatos, illetve ezen övezetre vonatkozó szabályokat törvényi szinten az OTrT tartalmazza, mely országos viszonylatban határozza meg, mely területek tartoznak ebbe az övezeti kategóriába, valamint tartalmazza azok térképi megjelenítését¹.

A konkrét, tényleges kiterjedésnek megfelelő lehatárolást a megyei szintű szabályozás, az MTT adja meg. Az MTT elfogadásakor hatályos OTrT szerint² a kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi terület övezetét a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervekben a tényleges kiterjedésének megfelelően kell lehatárolni. Az MTT térképmelléklete³ szerint a panasszal érintett a Telkibánya 0227/2 hrsz. alatti ingatlan, kiemelt fontosságú honvédelmi területnek minősül.

Az OTrT. által megadott fogalom⁴ szerint kiemelt fontosságú honvédelmi terület az országos területrendezési tervben megállapított, kiemelt térségi és megyei területrendezési tervekben alkalmazott övezet, amelyben a Magyarország védelmi képességeit alapvetően meghatározó vagy a NATO-tagságból eredő, valamint a nemzetközi szerződéseiben vállalt kötelességei teljesítéséhez szükséges építmények elhelyezésére vagy ilyen tevékenységek végzésére szolgáló területek találhatók.

Az új Hvt. vonatkozó rendelkezésének megfelelően⁵ a honvédség szervezeteinek elhelyezéséhez, feladatai ellátásához rendelkezésre bocsátott ingatlanok állami tulajdonban, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában állnak, mely ingatlanok elsődleges rendeltetése a honvédelmi feladatok ellátásának biztosítása.

Az OTrT. 2014. január 1-je óta hatályos rendelkezése⁶ szerint a kiemelt fontosságú honvédelmi terület övezetét a településrendezési eszközökben kell tényleges kiterjedésüknek megfelelően lehatárolni, és a településszerkezeti tervben beépítésre szánt vagy beépítésre nem szánt különleges honvédelmi terület vagy erdőterület területfelhasználási egységbe kell sorolni.

¹ OTrT 3/9. számú melléklet

² OTrT 16/C. § (1) bekezdés

³ Ld. 2. számú melléklet az AJB-6197/2013. számú jelentéshez

⁴ OTrT. 2. § 12. pont

⁵ Új Hvt. 42. § (1) bekezdés, a régi Hvt. is hasonlóan rendelkezett: ld. régi Hvt. 89. § (1) bekezdés

⁶ OTrT 16/C. §

2. Építési engedélyezési eljárás

A rendelkezésemre álló iratok alapján megállapítottam, hogy a Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú ingatlanon található a Kányahegyi híradó objektum, mely a Honvédelmi Minisztérium tájékoztatása szerint a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat objektumaként működik. Ennek megvalósításához Encs Város Jegyzője 2001 szeptemberében adott ki elvi építési engedélyt⁷, megépítésére pedig Gönc Város Önkormányzat Jegyzőjének⁸ 2002 márciusában kelt építési engedélye alapján került sor. A Telkibánya 0227 hrsz. alatti ingatlan megosztása 2002-ben szintén megtörtént, a 0227/2 hrsz.-ú ingatlanon a Kányahegyi Erdőbirtokossági Társulat (a továbbiakban: Társulat) hozzájárulása⁹ alapján kezdődtek meg az építési munkák. A Társulat 2003-ban a Honvédelmi Minisztérium Beruházási és Ingatlanfejlesztési Irodájával megállapodást¹⁰ kötött, melyben hozzájárult ahhoz, hogy az objektumhoz vezető út megépítését követően szolgalmi jog kerüljön bejegyzésre a Honvédelmi Minisztérium javára. Az út építési engedélyét a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közlekedési Felügyelet 2002 júliusában engedélyezte¹¹. A Bükki Nemzeti Park Igazgatóság az engedélyhez adott szakhatósági állásfoglalásában¹² – többek között – kikötötte, hogy a feltároló út nyomvonala nem szélesíthető, illetve a fejlesztés nem lehet olyan szintű, hogy az útkorona aszfaltozására sor kerüljön. *Annak ellenére, hogy a természetvédelmi hatóság egyértelműen kikötötte az érintett terület Natura 2000 besorolására tekintettel, hogy az út szilárd burkolattal nem látható el, a híradástechnikai objektumhoz a tényállásban részletezett paraméterekkel rendelkező aszfaltozott út vezet.*¹³ Az objektum vonatkozásában kiadott elvi építési engedélyt, illetve az építési engedélyt 2005-ben vizsgálta az Encsi Városi Ügyészség, és mind az elvi, mind a kiadott építési engedély tekintetében jogszabálysértő elemeket tárt fel, az építési engedély vonatkozásában óvást nyújtott be¹⁴ az eljáró szervhez. Mindkét engedély kapcsán megállapította, hogy az eljáró hatóságok nem vonták be az eljárásba a természetvédelmi, valamint az erdészeti szakhatóságot, az építési engedély tekintetében továbbá rögzítette, hogy a hatóság azt úgy adta, hogy az építető építési jogosultsága nem volt megfelelő, ezen túlmenően úgy minősítette jogerőssé a határozatot, hogy azt nem kézbesítette valamennyi érintett részére. Ennek eredményeként az építési engedély az objektum megépítését követően emelkedett jogerőre.¹⁵ A telekalakítási eljárás tekintetében is jogellenességet detektált, megállapította¹⁶, hogy a kérelmet nem a jogszabályi előírások szerint¹⁷ arra jogosult, hanem a beruházó cég nyújtotta be.

A megépült híradástechnikai bázis használatbavételi engedélye 2006 júniusában vált jogerőssé.¹⁸

A Tiszántúli Természetvédők Társulata 2008 márciusában keresetet nyújtott¹⁹ be a Honvédelmi Minisztérium ellen, melyben kérte – a megállapított törvénysértésekre hivatkozással – az objektum lebontását és a természetvédelmi szakhatósági kikötés ellenére szilárd burkolattal ellátott út megszüntetését.

⁷ Az elvi építési engedélyt Encs Város Jegyzője 2001. szeptember 20-án kelt, 5115/2001. számú határozatában adta meg.

⁸ 2002. március 28-án kelt 1147/2002. számú építési engedély

⁹ 2001. november 12-én a Kányahegyi Erdőbirtokossági Társulat tulajdonosi nyilatkozatot adott ki, melyben „a Telkibánya 0227/2 helyrajzi számú ingatlanról rendelkező” személyként tüntette fel, a nyilatkozatban közgyűlési határozatra nem hivatkozott.

¹⁰ A megállapodás 2003. szeptember 30-án kelt, T-143/100/1999-M. A megállapodás a Társulat közgyűlésének döntésére nem hivatkozik, ilyen jellegű hozzájáruló dokumentumot nem említ.

¹¹ BO/UV/NA/A/423/12/2002. számú határozat, 2002. július 3.

¹² I-705/2/2002. számú szakhatósági állásfoglalás

¹³ E körülményt jelentésemben – figyelemmel az Ajbt. 18. § (5) bekezdésére – nem tudtam vizsgálni.

¹⁴ Encsi Városi Ügyészség T.K. 43/20005/11.-II. számú óvása

¹⁵ Az építési engedély 2005. szeptember 6-án emelkedett jogerőre.

¹⁶ Encsi Városi Ügyészség T.K. 34/20005/8.-III. számú tájékoztató levele

¹⁷ A telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet 9. § (1) bekezdés

¹⁸ A használatbavételi engedély 2006. június 14-én emelkedett jogerőre.

¹⁹ A keresetlevél 2008. március 8-án kelt.

A Fővárosi Bíróság arra hivatkozással, hogy az alapeljárásban a felperes ügyfélként nem vett részt, illetve nem illeti meg az ügyféli státus, a pert megszüntette.²⁰ Megállapította, hogy a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani.

3. Tulajdonjogi helyzet

A Telkibánya 0227/2 hrsz. a földhivatali adatok²¹ szerint 1 ha 1809 m² kiterjedésű erdő művelési ágban nyilvántartott ingatlan mely 227 természetes személy tulajdonában van. A terület műholdas felvétele szerint²² a területen kerítéssel körbekerítve kizárólag az objektum, illetve a melléképületek találhatóak, az ingatlanon fás terület nincs.

Telkibánya polgármesterétől kapott tájékoztatás szerint a kiemelt fontosságú honvédelmi terület övezetének településrendezési eszközökben történő tényleges kiterjedésének megfelelően lehatárolása nem történt meg, mivel „Telkibánya településrendezési és településszerkezeti terve csak a belterületre vonatkozik, külterületre vonatkozó rendelkezések nem állnak rendelkezésre.”

Az ingatlan-nyilvántartás nem tünteti fel az objektumot, illetve nem nevesíti, hogy a terület kiemelt fontosságú honvédelmi területként szerepel az OTrT-ben. A Honvédelmi Minisztérium tájékoztatása szerint²³ a kiemelt fontosságú honvédelmi terület nem minősül jogi jellegnek, így a vonatkozó jogszabályi háttérnek megfelelően nincs olyan kötelezettség, mely ennek ingatlan-nyilvántartási feljegyzését előírná.

A Honvédelmi Minisztérium tájékoztatott arról is, hogy a Kányahegyi híradó objektum a nemzetbiztonsági szolgálat objektumaként működik. Álláspontja szerint mivel a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat az Nbt. értelmében²⁴ nem tartozik a Magyar Honvédség szervezetébe²⁵ ezért nem kell teljesülnie a Hvt. által előírt azon kritériumnak, mely szerint a Honvédség szervezeteinek elhelyezéséhez, és feladatai ellátásához rendelkezésre bocsátott ingatlanoknak állami tulajdonban, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában kell állniuk.²⁶

A terület vonatkozásában 2009 januárjában kötött használati szerződést²⁷ a Társulat elnöke, illetve a Honvédelmi Minisztérium képviselőjében a honvédelmi miniszter. A felek által kötött megállapodás szerint a szerződés hatálya a Magyar Államnak az ingatlan feletti tulajdonszerzéséig, illetve a Magyar Köztársaság Honvédelmi Minisztériumának mint használónak a vagyongazdálkodási jogának megszerzéséig terjed. A használó a terület használatáért használati díjat köteles fizetni, melynek összegét 2011-ig éves bontásban határozza meg a megállapodás. A használati szerződést 2010 augusztusában módosították²⁸ a 2010. évre meghatározott használati díj tekintetében, egyéb pontjait változatlan tartalommal érvényben tartották. A szerződés módosítását használóként a honvédelmi miniszter írta alá.

A honvédelmi miniszter 2009-ben honvédelmi célra hivatkozással kérte Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú ingatlan kisajátítását. Beadványában kifejtette, hogy a földterületre – a beruházás megkezdését megelőzően – bérleti szerződést kötött a Társulattal, azonban „az objektum rendeltetés szerinti és zavartalan működése a földterület kisajátítás útján történő megszerzésével biztosítható.”

²⁰ Fővárosi Bíróság 18.K.31.378/2008/11. számú végzése

²¹ Encsi Járási Földhivatal 32275/2014. számú levele

²² ld. melléklet az AJB6197/2013. számú jelentéshez

²³ A Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkárának 2528-1/2014/hhi számú levele

²⁴ Nbt. 2. § (1) Az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (a továbbiakban együtt: polgári nemzetbiztonsági szolgálatok), a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat a Kormány irányítása alatt álló, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szervek.

²⁵ Hvt. 38. § (1) A Honvédség szervezeti felépítését a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó, valamint a Honvédség hadrendje szerinti szervezetek összessége képezi.

²⁶ Hvt. 42. § (1) bekezdés

²⁷ Boda Imre elnök és dr. Szekeres Imre honvédelmi miniszter által megkötött 93-910/4/2008. számú használati szerződés

²⁸ Boda Zoltán elnök és dr. Hende Csaba honvédelmi miniszter által megkötött ELHE/910-8/2008. számú használati szerződés 1. számú módosítása

Mivel a 2005-ben a tulajdonosoknak tett adásvételi ajánlat nem vezetett eredményre²⁹, úgy ítélte meg, hogy a kisajátítási eljárás megindításának feltételei fennállnak. A honvédelmi miniszter kérelméhez csatolta a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter erdőterület igénybevételéhez adott elvi engedélyét, az erdészeti hatóság azon nyilatkozatát, mely szerint a területen erdőgazdálkodás a kivitelezést követően már nem folytatható, így erdészeti hatósági hatáskört a kisajátítás nem érint. Csatolta továbbá az Erdészeti Igazgatóság végzését, mellyel az Országos Erdőállomány adattárból törölte a területet, illetve e hatóság Encsi Körzeti Földhivatalhoz írt megkeresését, melyben az erdő művelési ág helyesbítését kérte.³⁰ A kisajátítást kérő honvédelmi miniszter nem csatolta ugyanakkor az ingatlanügyi hatóság hozzájárulását, melyet termőföld kisajátítása és más célú hasznosítása esetére ír elő³¹ a Kst. A kisajátítási kérelem vonatkozásában eljáró Észak-alföldi Regionális Államigazgatási Hivatal megállapította, hogy – tekintettel az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseire³² is – a kisajátítás elrendelésének feltételei nincsenek meg³³, a kisajátítást kérő a honvédelmi cél megjelölésén túl kérelmét nem indokolta, egyéb feltételek fennállását nem bizonyította. Nem állapítható meg, hogy a tulajdon megszerzésére más polgári jogi úton nincs lehetőség, így pl. hogy a Ptk. ráépítésre vonatkozó szabályai nem alkalmazhatók. A kisajátítási hatóság álláspontja szerint a kisajátítási kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően, 2009-ben meg kellett volna ismételni az ajánlattételeket, figyelemmel – többek között – a 2005-ös ajánlat megtételét követően eltelt több mint négy év alatt bekövetkezett tulajdonosváltozásokra tekintettel. A Honvédelmi Minisztérium tájékoztatása szerint a tárca a 2009. novemberi, a kisajátítási kérelmet elutasító határozat ellenére a kisajátításról továbbra sem mondott le.

A Kányahegyi objektumhoz vezető út az ingatlan-nyilvántartás szerint kivett, saját használatú út, mely négy helyrajzi számon fekszik,³⁴ tulajdonosai pedig magánszemélyek. A 3 m széles aszfalt burkolattal ellátott utat, mely 4,8 km hosszú, 5 m koronaszélességű, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat jelenleg is a Honvédelmi Minisztérium és a Társulat által 2003 szeptemberében megkötött megállapodás alapján használja, szolgalmi jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére nem került sor.

Az MTT 2008-as felülvizsgálata során az övezeti lehatárolás vonatkozásában közreműködött a honvédelmi miniszter.³⁵ A jogszabály módosításának előkészítése kapcsán készült anyag³⁶ a Telkibánya-Kányahegyen található híradó objektumot Honvédelmi Minisztérium kezelésben lévő ingatlanként nevesíti, a térképi melléklet³⁷ szerint pedig a Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú ingatlant a megye honvédségi tulajdonú területei között jelöli.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. Ezzel kapcsolatban javaslatot tehet – többek között – az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására.

²⁹ Négy tulajdonos tett elfogadó nyilatkozatot, tíz elutasította az ajánlatot, százhuszonhárom pedig nem nyilatkozott az ajánlatra.

³⁰ 2009 januárjában a Társulat elnöke nyilatkozatot írt alá, melyben kijelentette, hogy az erdészeti hatóság, a BAZ Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Erdészeti Igazgatósága által a Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú ingatlanon található erdő engedély nélküli igénybevétele miatt kiszabott erdőgazdálkodási bírság, valamint az újraerdősítési költség kapcsán a Társulat nem lép fel a jövőben semmilyen követeléssel a Honvédelmi Minisztérium, illetve annak szervezeti egységeivel, háttérintézményeivel szemben. E nyilatkozatból következik, hogy a területen lévő erdő kivágására engedély nélkül került sor.

³¹ Kst. 7. § (1) bekezdés

³² 7/2006. (II. 22.) AB határozat, 35/2005. (IX. 29.) AB határozat

³³ Az Észak-alföldi Regionális Államigazgatási Hivatal 3274-16/2009. Ha számú 2009. november 16-án kelt határozata.

³⁴ 0210, 0211, 0214/3, 0227/1 hrsz., tulajdonosai dr. Sándor Béla és társai

³⁵ Honvédelmi Minisztérium Infrastrukturális Ügynökség 721-31/2008. HM IÜ, 2008. október 27.

³⁶ Megalapozó munkarészek (89. oldal 9.1 táblázat 9. tétel)

³⁷ Ld. 3. számú melléklet az AJB-6197/2013. számú jelentéshez

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, Magyar Honvédség tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Amennyiben az Ajbt. 18. (5) bekezdése alapján az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság arra mutatott rá³⁸, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az is kiemelte³⁹, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”⁴⁰

³⁸ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

³⁹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat

⁴⁰ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.”⁴¹

2. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alkotmányban garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

3. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben⁴² következetesen hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a köz érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható. Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosíthatók az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Rögzítette továbbá, hogy „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”.⁴³

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, illetve a XIII. cikk (2) bekezdése alapján tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a „kisajátítás a tulajdonviszonyokba való állami beavatkozás legerősebb eszköze, a tulajdon közhatalmi eszközökkel való elvonására ad módot. Ezért a tulajdonhoz való jog védelme érdekében a kisajátítás feltételeit, alapvető garanciáit maga az Alkotmány határozza meg. [...] Az Alkotmány kivételesen és közérdekből teszi lehetővé a tulajdon elvonását.”⁴⁴

A testület szerint „Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése által a kisajátítás esetében támasztott teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás követelménye a tulajdonhoz való alapvető jog védelmének egyik alkotmányi biztosítéka. Az Alkotmány a tulajdon elvonása esetére értékgaranciát nyújt a tulajdonos számára. Az államnak az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből folyó objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik az, hogy gondoskodjon a tulajdonos Alkotmányban meghatározott követelményeknek megfelelő kártalanításáról. Ez a törvényhozóra azt a kötelezettséget hárítja, hogy a kisajátítás szabályozása során törvényben köteles szabályozni a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás megvalósulásának anyagi jogi és eljárásjogi biztosítékait.”

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint tehát a tulajdonhoz való jog kivételes alapjog, tekintettel arra, hogy azt az állam akár teljes egészében elvonhatja, vagyis a tulajdont kisajátíthatja.

⁴¹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁴² 64/1993. (XII. 22.) és 13/1998. (IV. 30.) AB határozatok

⁴³ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

⁴⁴ 35/2005. (IX. 29.) AB határozat

A kisajátítás jogszerűségének vizsgálandó feltételei a közérdekűség, a kivételesség, a kisajátítás módja (csak törvényben szabályozott esetekben és módon történhet), valamint a kártalanítás. A kártalanítás megfelelésége csak előző feltételek megléte esetén vizsgálható. Az előfeltételek fennállása esetén a kisajátítás alkotmányos, amennyiben az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás mellett történik. A kártalanítás feltétlensége kategorikus követelmény, mely azt jelenti, hogy az nem tehető függővé például a költségvetés teherbíró képességétől, sem a kisajátítást elszenvedő tulajdonos személyében vagy egyéb körülményeiben rejlő valamely októl, a kisajátítandó tulajdoni tárgytól, sem bármilyen egyéb körülménytől.

Az Alkotmánybíróság ugyancsak elvi érveléssel rámutatott: „Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése (...) a kisajátításnak arra a hagyományos fogalmára vonatkozik, amikor a tulajdont teljes egészében elvonják. A tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti azonban az Alkotmány alapján a kisajátításhoz hasonló védelmet.

A közérdekből szükséges korlátozás esetében is szólhat valamely más alkotmányosan figyelembe veendő szempont mellett, hogy a tulajdonos veszteségét mégis ki kell egyenlíteni, vagy legalábbis mérsékelni. Ilyen szempont lehet például a korlátozás súlya vagy az, ha a törvény csak a tulajdonosok egy csoportját kényszeríti a teherviselésre, összehasonlítható más tulajdonosokat azonban nem. Ezekben az esetekben a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogséreleme közötti arányosság követeli meg a kiegyenlítést.”⁴⁵

Az Alkotmánybíróság kimondta⁴⁶ továbbá, hogy „(...) a tulajdonhoz való jog védelmére kialakított gyakorlata megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) határozataiban kifejtett elvekkel.” Az Egyezmény 1. cikke szerint minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tisztelgésben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

A testület rámutatott arra, hogy „a közérdek fogalmát a Bíróság tágran értelmezi. Konkrét esetben megjegyezte, hogy a közérdekű tevékenységet végző, de magántársaság légi fuvarozó gazdasági érdekeit a járatok üzemeltetésével kapcsolatban aligha lehet elválasztani az ország egészének érdekeitől. (...) A közérdek meglétének ellenőrzését a Bíróság álláspontja szerint az egyes országok inkább el tudják végezni, mint egy nemzetközi bíróság, de a Bíróság a közérdekre való nyilvánvalóan alaptalan hivatkozást nem fogadja el. (...) A tulajdonjog korlátozásánál a Bíróság állandó gyakorlata szerint ugyanazokat a követelményeket kell alkalmazni, mint amelyeket az Egyezmény a tulajdonjog elvonására meghatároz.

Ez azt jelenti, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdekkel szolgáló előnnyel. (...) Az arányosság kérdésénél a Bíróság széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki.”

Az Alkotmánybíróság a határozatában példaként idézi a Bíróságnak egy lengyel ügyben 2004-ben hozott elvi határozatát, amely a konkrét jogsérelem megállapításán túl a jogrendszer alapvető hiányosságát is kiemelte: a Bíróság szerint Lengyelország nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére, ezért felhívta a tagállamot a megfelelő jogi és közigazgatási lépések megtételére.

⁴⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

⁴⁶ 42/2006. (X. 5.) AB határozat

Ugyanezt a megoldást alkalmazta a Bíróság 2006-ban egy másik lengyel ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését ezért ismételten felhívta a lengyel államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására.

Legvégül az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés II-77. cikkének (1) bekezdése a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”

4. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot alaphatározatként⁴⁷ említendő határozatában bontotta ki. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot, megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.⁴⁸

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Az Alkotmánybíróság egy indítvány vonatkozásában vizsgálta⁴⁹ az OTrT kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi területre vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányosságát. Kimondta, hogy e minősítés célja az, hogy megakadályozza a katonai feladatokat negatívan befolyásoló fejlesztéseket és beruházásokat, valamint a környezeti állapot romlását.

⁴⁷ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁴⁸ 996/G/1990. AB határozat

⁴⁹ 916/B/2008. AB határozat

A kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi terület övezete fogalmának bevezetését az ország védelmi képességét meghatározó, a NATO-tagságból eredő, valamint a nemzetközi szerződéseiben vállalt kötelezettségei teljesítéséhez szükséges objektumok és területek fenntartása indokolja. Az övezet a települések teljes közigazgatási területét magába foglalja, de ez csak annyit fejez ki, hogy az adott település területén található a fenti célt szolgáló objektum. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint tehát önmagában az övezet kijelölése nem sért alkotmányos érdekeket. A Testület e határozatában kizárólag a terület törvényi szintű kijelölésének és a kijelölés módjának, a jogi szabályozás alkotmányossága vonatkozásában foglalt állást, az övezetek területén megvalósuló beruházások kapcsán konkrét aspektusait – tekintettel az absztrakt normakontroll jellegére és céljára–nem vizsgálta.

III. Az ügy érdemében

A Honvédelmi Minisztérium 2002-2005 között katonai célú beruházást valósított meg a Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található Telkibánya község közigazgatási területéhez tartozó Kánya hegyen. A 0227/2 hrsz.-ú, erdő művelési ágú ingatlanon épült meg a katonai hírközlési torony a hozzá tartozó melléképülettel, megközelíthetősége érdekében pedig aszfaltozott út került kialakításra. A beruházás a Natura 2000 Korm. rendelet alapján az Európai Unió Natura 2000 hálózatába kijelölt különleges madárvédelmi területen⁵⁰ került megvalósításra.

A tényállásban rögzítettek szerint a beruházás megvalósításához kapcsolódó engedélyezési eljárás vonatkozásában számos szabálytalanságot, illetve törvénysértést tárt fel az eljáró ügyészség, többek között rögzítette, hogy az építésügyi engedélyezési eljárásba nem vonta be az eljáró hatóság a természetvédelmi szakhatóságot.

A Honvédelmi Minisztérium a beruházást úgy kezdte meg és valósította meg, hogy nem rendelkezett jogerős építési engedéllyel, a terület tulajdonjogát nem szerezte meg, annak használata vonatkozásában is csak a Társulattal kötött megállapodást és azt is csak a beruházás tényleges megvalósítása után, a használatbavételi engedély jogerőre emelkedését követően, három és fél év elteltével kötötték meg.

Az MTT előkészítése során – a tulajdonjogi helyzet rendezetlensége, és a tényleges jogi helyzet ellenére–a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közgyűlésnek olyan dokumentumokat szolgáltatott, amelyek az ingatlant a Honvédelmi Minisztérium kezelésében lévő, illetve–egy másik anyag szerint–a Honvédelmi Minisztérium tulajdonában lévő területként szerepeltetik. A terület tulajdonjogának megszerzését adásvételi ajánlat keretében a beruházás megkezdését követő harmadik évben, 2005-ben, kísérelte meg először a Honvédelmi Minisztérium, majd miután az nem vezetett eredményre négy év elteltével, 2009-ben, kisajátítási eljárás kezdeményezésével – anélkül, hogy azt megelőzően polgári jogi keretek között próbálta volna megvásárolni az ingatlant–tett újra kísérletet a tulajdoni helyzet rendezésére, mely kérelmét a kisajátítási hatóság a megalapozottság hiányára hivatkozással elutasított.

A rendelkezésekre álló dokumentumokból, illetve a Honvédelmi Minisztérium tájékoztatásából megállapítottam, hogy a kisajátítási kérelem 2009-es elutasítását követően a semmilyen intézkedés nem történt annak érdekében, hogy a helyzet tulajdonjogilag rendezésre kerüljön. A Honvédelmi Minisztérium megkeresésünkre megküldött érvelése szerint ingatlanon működő objektum a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat objektuma, ezért nem vonatkozik rá a Hvt. azon előírása mely szerint a honvédelmi célra használt ingatlanoknak állami tulajdonban, illetve a honvédelmért felelős minisztérium vagyongazdálkodásában kell lenniük. Ez az álláspont ugyanakkor ellentmond minden előzményi dokumentumnak.

⁵⁰ Elnevezés: Zemplén-hegység és a Szerencsi-dombság a Hernád völgygel, kódszám: HUBN10007

A létesítményhez kapcsolódó ügyek vonatkozásában eljáró Honvédelmi Minisztérium, illetve szervezeti egységei, háttérintézményei által előkészített és a különböző hatóságokhoz benyújtott, az MTT előkészítése során a BAZ Megyei Önkormányzathoz eljuttatott iratokban egyetlen alkalommal sem említik a nemzetbiztonsági célokat, a létesítményt következetesen katonai objektumként nevesítik, a kisajátítási eljárást honvédelmi célra hivatkozással indították.

A honvédelemi kötelezettségekre, szervekre, a honvédelem irányítására, a honvédségre és katonai létesítményekre stb. vonatkozó szabályozást pedig a Hvt. tartalmazza. A létesítménnyel kapcsolatos valamennyi engedélyezési eljárást (ld. elvi építési, építési, használatba vételi, kisajátítási) a Honvédelmi Minisztérium képviselőjében indították meg, a területre vonatkozó megállapodásokat (használati szerződés, használati szerződés módosítása, szolgalmi jog alapítására és úthasználatra vonatkozó megállapodás) a honvédelmi miniszter, illetve a Honvédelmi Minisztérium képviselőjében eljáró személy írta alá.

Abban az esetben, ha tényként fogadjuk el a Honvédelmi Minisztérium közlését az objektum jellegére vonatkozóan – mely kijelentést dokumentációval nem támasztott alá -, és a híradástechnikai bázis jelenleg nemzetbiztonsági objektumként működik, álláspontom szerint ez sem elegendő alap a tulajdonjog ilyen mértékű, 2002 óta fennálló korlátozására. A Kst. által a kisajátítás vonatkozásában meghatározott feltételek konjunktívák.⁵¹

E felsorolás jelen esetben releváns elemei szerint kisajátításnak akkor van helye, ha a közérdekű cél megvalósítása az ingatlanon fennálló tulajdon korlátozásával nem lehetséges, ha az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel útján nem lehetséges, ha a közérdekű cél megvalósítására kizárólag az adott ingatlanon kerülhet sor, illetve ha a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen meghaladják.

A kisajátítási eljárás megindítását ugyanakkor minden esetben meg kell előznie egy az adásvételi szerződés megkötésére egy éven belül megtett kísérletnek.

Azt, hogy mely esetben tekinthető meghiúsultnak az adásvételi szerződés megkötése, szintén a Kst. szabályozza.⁵²

Mindezekből, illetve az objektum rendeltetéséből (akár a honvédelmi, akár nemzetbiztonsági cél teljesül) egyértelműen megállapítható, hogy az nem működhetne természetes személyek tulajdonában lévő ingatlanon, a területnek már a beruházás megkezdését megelőzően állami tulajdonba kellett volna kerülnie

A Honvédelmi Minisztérium nem tett eleget az objektum honvédelmi rendeltetésének elfogadása esetén, a Hvt.-ben előírt, nemzetbiztonsági rendeltetés esetén pedig az Alaptörvény⁵³ és a Kst. szerinti kötelezettségének, és a területen annak ellenére valósított meg beruházást, illetve azt úgy használja, hogy annak tulajdonjogi helyzetét nem rendezte, az MTT előkészítése során szolgáltatott anyagokban pedig a terület tulajdonjogi helyzetét nem a valóságnak megfelelően tüntette fel.

Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” fejezet XIII. cikk (2) bekezdése szerint tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet, míg a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondta⁵⁴, hogy aránytalan a tulajdonkorlátozás, ha annak időtartama nem kiszámítható, míg más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.

⁵¹ Kst. 3. § (1) bekezdés 3. § (1)

⁵² Kst. 3. § (2) bekezdés

⁵³ Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés

⁵⁴ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

Másik határozatában⁵⁵ az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata kapcsán azt jelzi a testület, hogy az arányosság kérdésénél a Bíróság széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki.

Jelen esetben nem pusztán a tulajdon korlátozásáról beszélhetünk, hanem a tulajdonjog teljes kiüresítéséről. Az érintett ingatlan felett névleg, az ingatlan-nyilvántartás szerint ugyan a tulajdonosok rendelkeznek, a valóságban ugyanakkor a körülkerített területre – annak jelenlegi rendeltetésére tekintettel – nem lépnek be. Művelési ága a földhivatali nyilvántartás szerint erdő, ténylegesen ugyanakkor a fákat beruházás kapcsán a teljes területen kivágták, így a terület művelési ága szerinti hasznosítására nincs lehetőség. Elidegenítésére elvi szinten ugyan sor kerülhetne, figyelemmel azonban az ingatlan használatának minden tekintetben való ellehetetlenülésére, nagy valószínűséggel potenciális vásárló nem jelentkezne.

A terület használatáért a Honvédelmi Minisztérium nem a terület tényleges használatának időpontjától, 2002-től, hanem csak 2008-tól fizet használati díjat, ugyanakkor a használati díj sem közvetlenül a tulajdonosok kompenzációját szolgálja, hanem a területen működő erdőbirtokossági társulat részére kerül kifizetésre. Ennek megfelelően hat éven keresztül a tulajdonosok az elvont tulajdonosi jogok gyakorlásáért kártalanítást nem kaptak, azt a Honvédelmi Minisztérium ingyenesen használta, így földtulajdonuk használatából nem részesedhettek. A használati szerződés megkötését követő időszakban is kérdéses, hogy a Társulat használati díjat a tulajdonosok részére kifizette-e.

Megállapítom, hogy a Honvédelmi Minisztérium tevékenységével lehetetlenné tette a tulajdonjog bármely részjogosítványának gyakorlását, így teljes egészében kiüresítette azt. Ezzel az eljárásával megsértette az Alaptörvényben rögzített tulajdonhoz való jogot és alkotmányos visszasságot idézett elő.

A 2002 óta fennálló helyzet, a terület állam általi megvételeinek vagy kisajátításának elmaradása, a korlátozás időtartamának növekedése, hosszának kiszámíthatatlansága sérti – a tulajdonjog védelme kapcsán megkövetelt – azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás követelményét is. Ez a függő jogi helyzet sérti a jogbiztonság követelményét is, mivel a korlátozás időintervalluma egyrészt nem kiszámítható, másrészt a tulajdonosi, jogosulti kör valójában csak névleg tulajdonos, hiszen tulajdonának hasznait nem tudja élvezni, ellenértékéhez nem tud hozzájutni.

Az Alkotmánybíróság kimondta⁵⁶, hogy alapvető jog korlátozása alkotmányos célok szolgálatában csak akkor tekinthető maradéktalanul alkotmányosnak, ha a korlátozás ideiglenességét, átmenetiségét a törvényi rendezés pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően biztosítja.

A tulajdonosok az adásvétel, illetve a kisajátítási eljárás elmaradásával, a tulajdonkorlátozás egyre hosszabbá válásával szemben semmilyen érdemi jogorvoslattal nem élhetnek. A hatályos jogi szabályozás ellentmondásossága miatt (kiemelt fontosságú honvédelmi övezet természetes személy tulajdonában is lehet, ugyanakkor a honvédelmi célra használt ingatlannál előírt az állami tulajdon, illetve a Honvédelmi Minisztérium vagyonkezelése, nemzetbiztonsági cél esetén a tulajdonjog megszerzésének kötelezettsége) a kisajátítás kezdeményezése sem biztosított részükre. Az érintettek jogorvoslati lehetőség és megfelelő garanciák hiányában az idő múlásával, a korlátozás egyre hosszabbá és terhesebbé válásával szemben nem jogosultak fellépni, a kártalanítás mielőbbi kifizetését sem tudják kikényszeríteni.

⁵⁵ 42/2006. (X. 5.) AB határozat

⁵⁶ 94/2011. (XI. 17.) AB határozat, ld. még 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 26-27.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 98.; 13/1998. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1998, 429, 434.

Az egységes fellépés a tulajdonosok nagy számára, illetve az osztatlan közös tulajdoni jellegre tekintettel is rendkívül nehéz.

Az előzőek alapján, *a kisajátítás végrehajtási határidejének folyamatos kitolása miatt egyrészt nem kiszámítható a tulajdonkorlátozás időtartama, másrészt sérül az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás követelménye, mely tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, sérti a jogbiztonság követelményét. Ezen túlmenően sérül a jogorvoslathoz való jog is, mivel a tulajdonosoknak nincs lehetőségük arra, hogy hatékonyan fellépjenek a Honvédelmi Minisztérium hallgatása, a helyzet rendezésére irányuló tevőleges magatartásának elmaradása kapcsán, nem rendelkeznek hatékony jogi eszközökkel a közigazgatási szerv eljárásának kikényszerítése vonatkozásában.*

Az Inyvtv. előírásainak megfelelően⁵⁷ az ingatlan-nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül, ennek megfelelően az ingatlan-nyilvántartásba betekintő alapos okkal feltételezheti, hogy az ott feltüntetett tények, adatok megfelelnek a valóságnak, azokban bízva jogokat alapíthat vagy kötelezettségeket keletkeztethet. A Telkibánya 0227/2. hrsz.-ú ingatlan, illetve a területen található létesítményhez vezető út vonatkozásában az ingatlan-nyilvántartás nem a valós helyzetet tükrözi, melynek kapcsán megállapítható a jogbiztonság követelményének sérelme.

A híradástechnikai objektumhoz vezető út vonatkozásában is rendezetlen a tulajdonjogi helyzet, a szolgalmi jog bejegyzésére nem került sor.

Azzal, hogy a Honvédelmi Minisztérium nem rendezte az ingatlan-nyilvántartásban a terület, illetve az út jogi státusát, így az ingatlan-nyilvántartás nem tükrözi a tényleges helyzetet, a jogbiztonság követelményével kapcsolatos alkotmányos visszásságot okozott.

Az OTTrT. 2014. január 1-je óta hatályos rendelkezése⁵⁸ egyértelmű előírást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a kiemelt fontosságú honvédelmi terület övezetét a településrendezési eszközökben kell tényleges kiterjedésüknek megfelelően lehatárolni, és a településszerkezeti tervben beépítésre szánt vagy beépítésre nem szánt különleges honvédelmi terület vagy erdőterület területfelhasználási egységbe kell sorolni.

Mivel törvényben előírt kötelezettségének Telkibánya Község Önkormányzat nem tett eleget, ezért *a jogbiztonság követelményével kapcsolatos alkotmányos visszásságot okozott.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében

1. az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján
 - a) *felkérem a honvédelemi minisztert, hogy a földművelésügyi miniszterrel egyetértésben kezdeményezzen törvénymódosítást annak érdekében, hogy a kiemelt fontosságú honvédelmi övezet besorolása tulajdonjog közérdekű korlátozásának esetén⁵⁹–jogi jellegnek minősüljön,*
 - b) *felkérem Telkibánya Község Önkormányzatát, hogy az OTTrT. 16/C. §-ában foglalt jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget;*
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a honvédelmi minisztert, hogy*
 - a) *kezdeményezze a Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú ingatlan tulajdonjogi helyzetének rendezését, a terület tulajdonjogának adásvétel vagy kisajátítás útján történő megszerzését, a valós helyzetnek megfelelő tények és adatok ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését, valamint*

⁵⁷ Inyvtv. 5. §

⁵⁸ OTTrT 16/C. §

⁵⁹ Ld. az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 39/A. § (1) bekezdés l) pont: „Az ingatlan jogi jellegeként feljegyezhető olyan egyéb, a tulajdonjog közérdekű korlátozásával járó tény, amelynek ingatlan-nyilvántartási feljegyzését törvény elrendeli.

39/A. § (2) bekezdés: „Jogi jellegét egész ingatlanra vagy annak területi mértékben meghatározott részére lehet feljegyezni.”

- b) kezdeményezze a Kányahegyi híradó objektumhoz vezető út jogi helyzetének rendezését, a szolgalmi jog alapítását, a valós helyzetnek megfelelő tények és adatok ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését.

Budapest, 2015. február

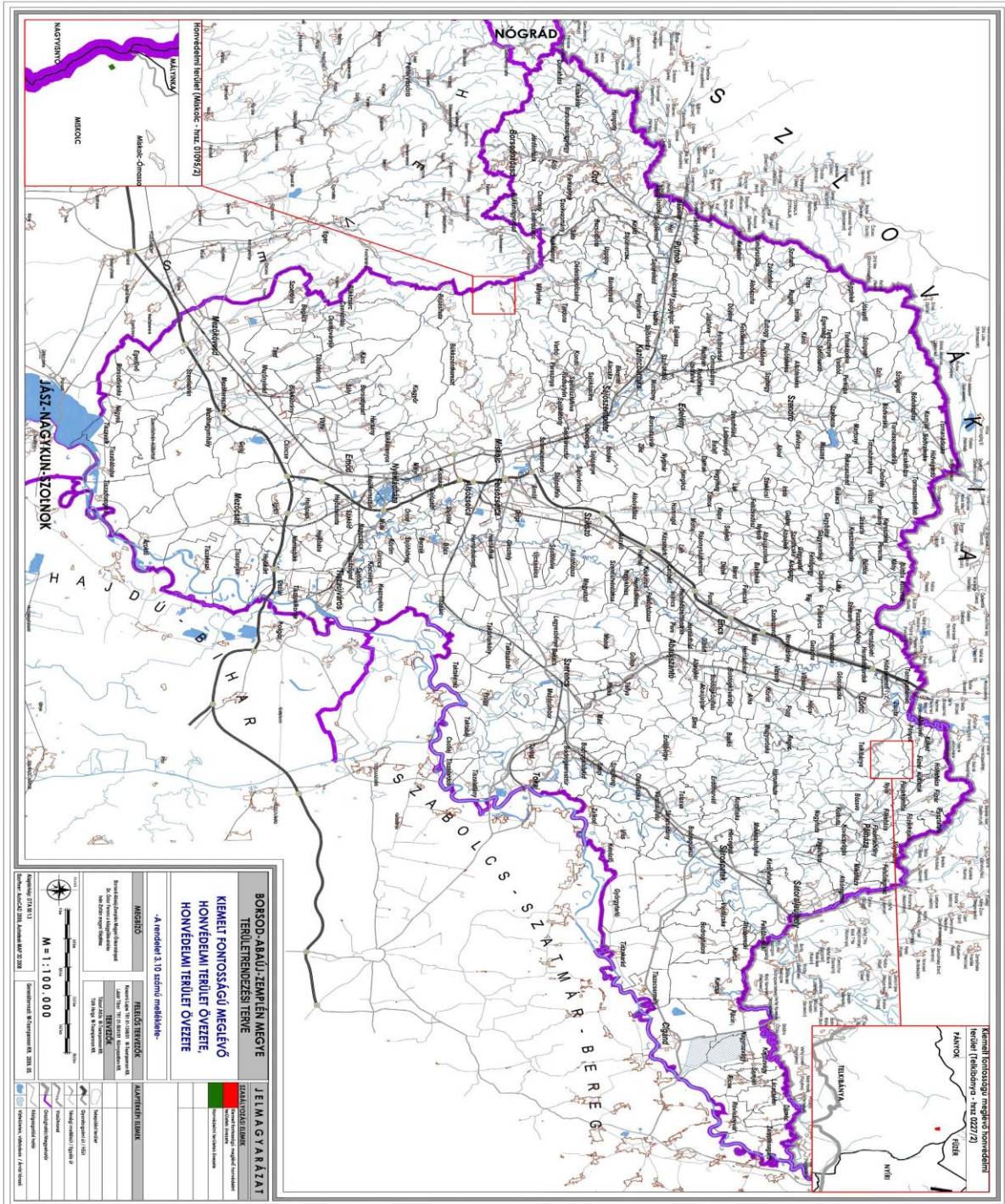
Székely László sk.

1. sz. melléklet az AJB-6197/2013. számú jelentéshez

A Kányahegyi híradó objektum műholdas felvétele, Telkibánya 0227/2. hrsz.



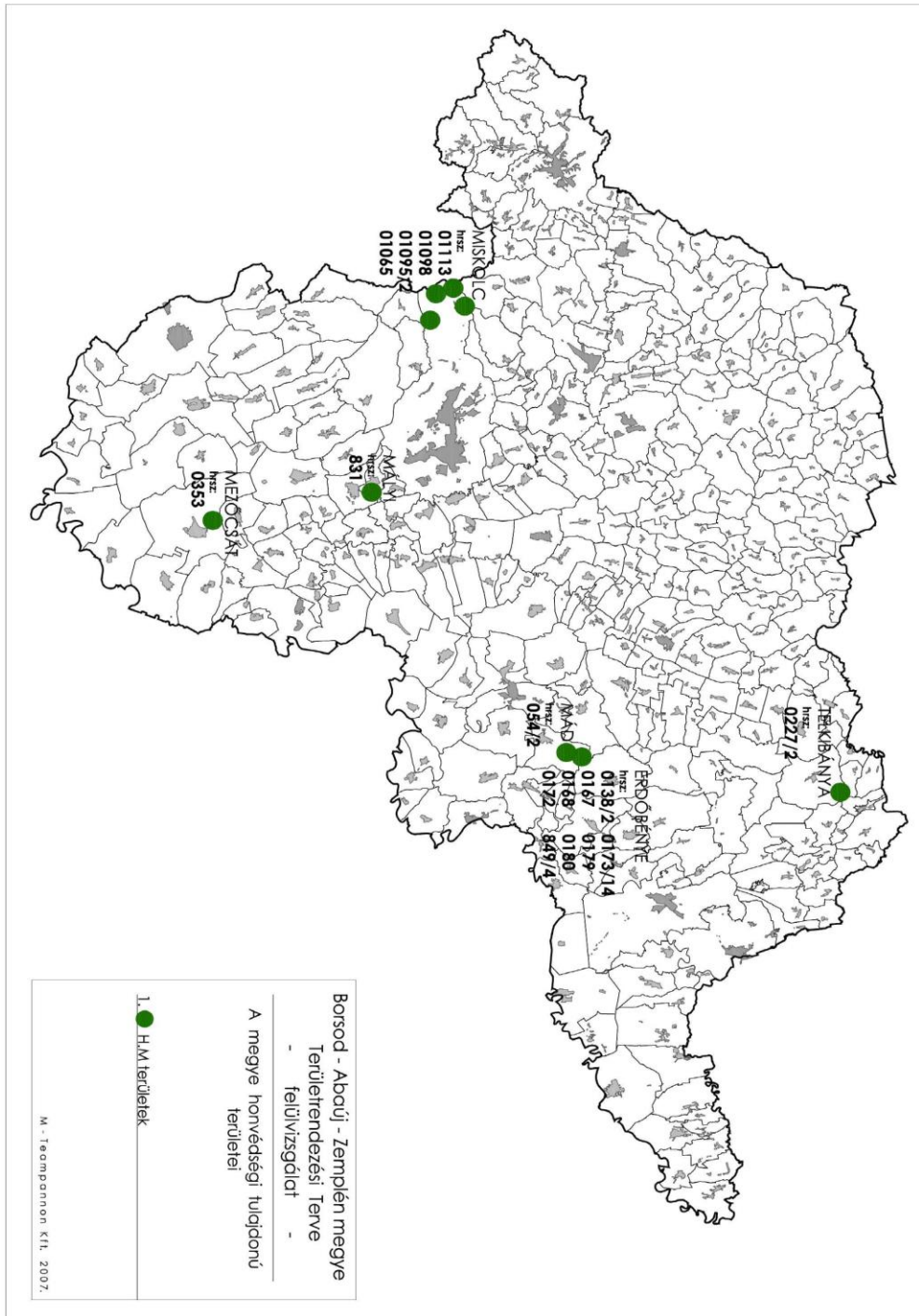
2. számú melléklet az AJB-6197/2013. számú jelentéshez
 a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területrendezési Terv szabályzatáról szóló Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzat Közgyűlésének 10/2009. (V. 5.) számú rendelete, 3.10. számú melléklet, Telkibánya 0227/2. hrsz.⁶⁰



60

http://www.baz.hu/terend/rendelet%20tervlapok/3.10.mell_Kiemelt%20fontossagu%20meglevo%20honvedelmi%20terulet%20ovezete.pdf

3. számú melléklet az AJB-6197/2013. számú jelentéshez
a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területrendezési Terv szabályzatáról, Megalapozó
munkarészek, Helyzetelemzés (Térképek)⁶¹



⁶¹ <http://www.baz.hu/terend/helyzetelemzes/TERKEPEK/HONVEDELMI%20TERULETEK.pdf>