

Elektronikusan aláírta:
Dr. Kelemen Dániel



Alkotmánybíróság
1015 Budapest
Donáti utca 35-45.

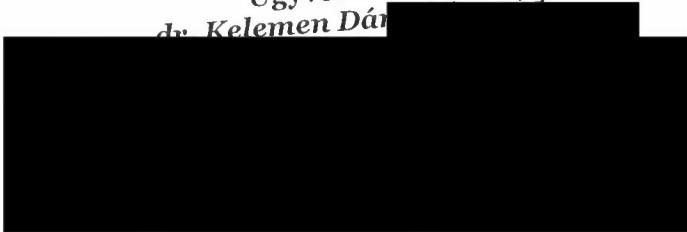
a Fővárosi Törvényszék, mint közigazgatási ügy-
ben eljáró bíróság útján



alkotmányjogi panasza

képv.:

Réti, Várszegi és Társai
Ügyvédi Iroda
Dr. Kelemen Dániel



| | |
|-------------------------|--------------------------|
| ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG | |
| Ügyszám: | IV/ 0 2 3 3 4 - 2 / 2022 |
| Érkezett: | 2022 NOV 23. |
| Példány: | Kezelőiroda: |
| Melléklet: | db |

a Kúria
Kfv.III.38.013/2021/18. számú ítéletével
szemben

Benyújtva a Fővárosi Törvényszék (1055 Budapest, Markó u. 27.) mint közigazgatási ügyben el-
járó bíróság útján.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott [REDACTED]

[REDACTED] a továbbiakban: „**Indítványozó**”, vagy „**Társaság**”) képviseletében, a Réti, Várszegi és Társai Ügyvédi Iroda [REDACTED] útján, Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: „**Alaptörvény**”) 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: **Abtv.**) 27. §-a alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

Kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Kúria **Kfv.III.38.013/2021/18.** számú ítéletének (a továbbiakban: „**Ítélet**”) alaptörvény-ellenességét, mivel az Ítélet

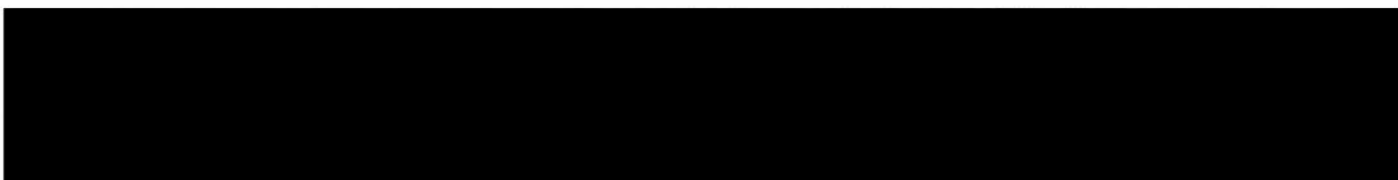
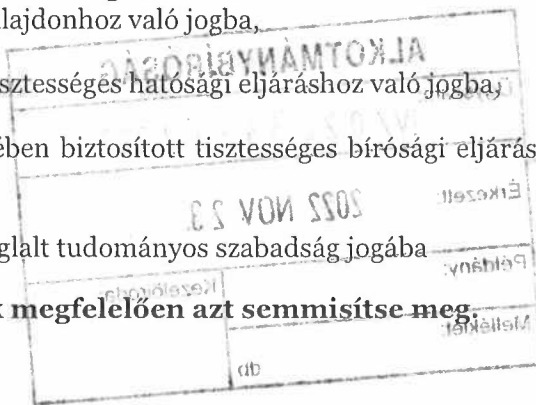
- az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogba,
- a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jogba,
- az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogba, valamint
- az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdésében foglalt tudományos szabadság jogába

ütközik, és kérjük, hogy az **Abtv. 43. §-ának megfelelően azt semmisítse meg.**

1. PERTÖRTÉNET

1.1 A tényállás rövid ismertetése

1. [REDACTED] („**Önkormányzat**”) 1992 júliusától 2009 novemberéig, azaz több mint 17 évig volt tulajdonosa [REDACTED] helyrajzi számú ingatlanak („**Ingatlan**”). Ez idő alatt az Ingatlan állapota változatlan volt, az Önkormányzat az Ingatlanon beruházást nem valósított meg, az Ingatlan szomszédságában lévő felépítmény falába beépített és műemléki védelem alatt álló középkori történelmi városfal nagyközönség számára történő bemutatása érdekében intézkedéseket nem tett.
2. A 2000-es évek elején az Ingatlan területén található régészeti lelőhelyen többször régészeti feltárások történtek, a feltárt és megóvandó régészeti értékekről több tanulmány is készült.
3. 2009 novemberében az Önkormányzat az Ingatlant eladta szállodaberuházás céljára, annak 1/1 arányú tulajdonosa [REDACTED] lett. Az Ingatlanon tervezett szállodaberuházás végül nem valósult meg, [REDACTED] felszámolás alá került. A felszámolási eljárás során sor került az Ingatlan árverés útján történő értékesítésére; az árverés alapján az Ingatlan tulajdonjogát az Indítványozó 2017. október 17. napján megszerezte. Az Önkormányzat – bár arról tudomása volt – az árverésen nem vett részt.
4. Az Indítványozó tulajdonszerzése idején az Ingatlant az Önkormányzat tartotta jogalap nélkül birtokában. Az Ingatlan egy részét óvodai játszótérnek használta, egyéb részeivel, a



történelmi városfallal nem törődött, beruházást, műemlékvédelmi feladatokat nem valósított meg. Indítványozó, mint az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonos többször is felszólította az Önkormányzatot az Ingatlan birtokának átadására, azonban az Önkormányzat a felszólításoknak nem tett eleget, az Ingatlan tekintetében a felszólításokat követően rosszhiszemű jogalap nélküli birtokossá vált.

5. Indítványozó végül 2018. augusztus 20-án tudta csak visszaszerezni az Ingatlan birtokát, miután az Önkormányzat felhagyott annak jogalap nélküli birtoklásával. 2018. szeptember 11-én az Önkormányzat birtokvédelmi eljárást kezdeményezett az Indítványozó ellen, amelyben a [REDACTED] Önkormányzat Jegyzője az Ingatlanra vonatkozóan birtokvédelmi határozatot hozott. A birtokvédelmi határozat megváltoztatása iránti perben hozott jogerős ítéletben a Törvényszék végül kimondta, hogy az Indítványozó az Ingatlan tulajdonosaként jogcímmel rendelkezett az Ingatlan birtoklásához.
6. Az Önkormányzat a birtokvédelmi eljárással párhuzamosan 2018. október 4-én megtette első vételi ajánlatát az Indítványozó felé az Ingatlan vonatkozásában, amit aztán az Indítványozó elutasítását követően 2018. december 19-én követett a második vételi ajánlat. Indítványozó az Ingatlanra vonatkozó hatályos kerületi építési szabályzat („**KÉSZ**”) építési előírásaival összhangban az Ingatlanon mélygarázs-beruházást tervezett, amely mellett a tervek között szerepelt a felszín parkosítása és a történelmi városfal bemutatása is. A vételi ajánlatokra vonatkozó válaszában az Indítványozó többször is jelezte, hogy kész az Önkormányzattal együttműködve rendezni az Ingatlant érintő vitás kérdéseket.
7. Az Önkormányzat az Ingatlan helyzetének a felek közötti együttműködéssel történő megoldására nem volt nyitott és 2019. március 6. napján kisajátítás iránti kérelmet terjesztett elő Budapest Főváros Kormányhivatalánál („**Kormányhivatal**”).
8. A kisajátítási eljárás során az Önkormányzat és a Kormányhivatal által elkövetett jogszabálysértések nagy száma és súlya ellenére a Kormányhivatal 2019. október 8. napján kelt, BP/1008/06114-50/2019. iktatószámú határozatában elrendelte az Ingatlan kisajátítását.
9. A kisajátítási határozattal szemben az Indítványozó által előterjesztett keresetet a Fővárosi Törvényszék a jogalap vonatkozásában elutasította, illetve úgy ítélte meg, hogy a kisajátítási eljárás során felmerült jogszabálysértések a kisajátítási határozat érdemére nem hatottak ki.
10. A Fővárosi Törvényszék ítéletével szemben Indítványozó a Kúriához – mint felülvizsgálati bírósághoz – fordult, azonban a Kúria Indítványozó kérelmét elutasítva a Fővárosi Törvényszék ítéletét hatályában fenntartotta.

2. A JOGORVOSLATI LEHETŐSÉGEK KIMERÍTÉSE

11. A fenti tényállásban ismertetettek alapján az Indítványozó a számára fennálló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette azzal, hogy a Kormányhivatal BP/1008/06114-50/2019. iktatószámú határozatával szemben a Fővárosi Törvényszékhez, mint elsőfokú bírósághoz, majd annak közbenső ítéletével szemben a Kúriához, mint felülvizsgálati eljárás lefolytatására jogosult bírósághoz fordult, amely Ítéletét 2022. június 29. napján hozta meg.

3. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ BENYÚJTÁSÁNAK HATÁRIDEJE

12. A Kúria a 2022. június 29. hozott Ítélete az Indítványozó részére 2022. július 14. került kézbesítésre, így az Abtv. 30. § (1) bekezdésében biztosított 60 napos határidő 2022. szeptember 12. napján jár le.

4. INDÍTVÁNYOZÓ NYILVÁNOSSÁGGAL KAPCSOLATOS NYILATKOZATA

13. Az alkotmányjogi panasz indítványunkban szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalához **nem járulunk hozzá.**

5. AZ INDÍTVÁNYOZÓ ÉRINTETTSÉGÉNEK BEMUTATÁSA, KAPCSOLÓDÓ DOKUMENTUMOK

14. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az *egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet az ügy érdemében hozott döntéssel vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntéssel szemben fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.* Az Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pontja szerint „*[j]ogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet, (...) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt*”.
15. Tekintettel arra, hogy az Ítélet alapjául szolgáló eljárásban az Indítványozó felperesként járt el, az Abtv. hivatkozott rendelkezése szerint az ügyben érintett szervezetnek minősül.
16. Az Indítványozó érintettségét alátámasztó felperesi minőségének igazolására csatoljuk a közigazgatási, illetve a peres iratokat, amelyek tartalmazzák a jelen panaszban előadott tényállást és jogi érvelést is.

6. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ BENYÚJTÁSÁNAK ÉRDEMI INDOKOLÁSA

6.1 Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

17. Jelen alkotmányjogi panasz az Alaptörvény alábbi rendelkezéseire alapul:

| Hivatkozás | Normaszöveg |
|-------------------------------|---|
| XIII. cikk (1)-(2) bekezdések | (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon , teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. |
| XXIV. cikk (1) bekezdés | (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részhajlás nélkül , tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. |
| XXVIII. cikk (1) bekezdés | (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság |

| | |
|-----------------------------|---|
| X. cikk (2) bekezdés | tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. (2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni , tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak . |
|-----------------------------|---|

6.2 Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és az Ítéletet érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség

18. A jelen indítvány az Abtv. 27. §-án alapul, tekintettel arra, hogy a panaszunkban felvetett kérdések alapvető alkotmányjogi jelentőségűek, illetve az Ítéletet érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség áll fenn, mivel:

- a. A kisajátítási eljárás Indítványozó tulajdonhoz való jogának aránytalan korlátozását valósította meg, melynek során a kisajátítás Alaptörvényben rögzített ultima ratio jellege egyáltalán nem valósult meg. Erre az alapjogi szempontra azonban a hatósági és az azt követő bírósági eljárások érzéketlenek voltak: nem érvényesítették sem az Alaptörvényből, sem a szakági szabályokból következő arányossági szempontokat, nem vizsgálták, hogy a kisajátítási eljárás során megjelölt közérdekű cél kisajátítás (a tulajdon elvonása) nélkül, alternatív módokon – akár a kisajátítást kérő Önkormányzat és az Indítványozó együttműködése útján, vagy kizárólag az Indítványozó által – megvalósítható-e.
- b. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy kisajátítási eljárás esetén a tulajdonkorlátozás arányosságának vizsgálata – a Kúria Ítéletéből kiolvasható állásponttal ellentétben - akkor sem mellőzhető, ha a kisajátítási ok a helyi építési szabályzaton alapul.
- c. A kisajátítási eljárás nagy számú és súlyos, alapjogi relevanciával bíró eljárási szabálysértése (így az iratbetekintési jog korlátozása, mely a fegyverek egyenlősége elvének sérelméhez vezetett, az eljárási határidők be nem tartása, valamint a tényállás kellő tisztázásának hiánya) összességében és egymásra tekintettel Indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának sérelméhez vezettek.
- d. Azzal, hogy az eljáró hatóságok és bíróságok tudományos kérdésekben a tudomány képviselői helyett döntöttek, a tudomány szabadságának jogát szükségtelenül korlátozták.

6.3 A megsemmisíteni kért bírói döntés alaptörvény-ellenességének indokolása

A TULAJDONHOZ VALÓ JOG SÉRELME

A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben és annak korlátozása

19. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében „*[m]indenkinek joga van a tulajdonhoz (...).*” Az idézett szakasz második fordulata ezt azzal egészíti ki, hogy „*[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*”

20. A tulajdonhoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében nem korlátozhatatlan, azonban korlátozására csak alkotmányos módon kerülhet sor.¹ A tulajdonhoz való alapjog egyik nevesített korlátozását tartalmazza az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése, mely szerint „[t]ulajdont kisajátítani csak **kivételesen** és közérdekből, **törvényben meghatározott** esetekben és **módon**, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”
21. A kisajátítással megvalósuló tulajdonkorlátozás alkotmányosságának megítéléséhez az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági teszten felüli további kritériumokat kell megvizsgálni, és a tulajdonkorlátozás kizárólag abban az esetben áll az Alaptörvénnyel összhangban, ha a tulajdon korlátozása/elvonása e kritériumoknak is megfelel. Ezen kritériumok a
- a. kivételesség körülménye
 - b. közérdek fennállása
 - c. törvényben meghatározott esetek fennállása (anyagi jogi feltétel),
 - d. törvényben meghatározott módon való kisajátítás (eljárás jogi feltétel),
 - e. teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás biztosíthatósága.
22. Az Alaptörvény szerint 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 (szükségességi-arányossági teszt)². Az Alkotmánybíróság 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában megerősíti és értelmezi a szükségességi-arányossági tesztet. Eszerint „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során **köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.**”³
23. A szükségességi-arányossági teszt szükségességi kritériumát a tulajdonhoz való jog korlátozása vonatkozásában az Alkotmánybíróság egészen korai gyakorlatától kezdve megengedőbben értelmezi, feltétlen szükségességet nem vár el, csupán annak igazolását, hogy a tulajdon korlátozására közérdekből került sor. Az Alaptörvény hatályba lépése után is releváns korábbi gyakorlatot áttekintő 34/2015. (XII.9.) AB határozat a tulajdonhoz való jog korlátozása alkotmányossága megítéléséhez alkalmazott teszttel kapcsolatban a következőket rögzíti: „az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás

¹ 3125/2015. (VII.9.) AB határozat [33]

² Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés

³ 3046/2013. (II. 28.) AB határozat [38]

alkotmányossága megítélésének **súlypontja**, az alkotmánybírósági értékelés voltaképeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a **tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett**. Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány (...) a kisajátításhoz csupán a közérdeket kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb szükségesség nem alkotmányos követelmény.”⁴ A szakirodalom ezt az 1993-ban kidolgozott tesztet közérdekűségi tesztnek nevezi.

24. Az Alkotmánybíróság több határozatában megerősítette a fentieket, azaz azt, hogy a tulajdon védelmére vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott alapjogkorlátozási teszt, az ún. szükségességi-arányossági teszt, ám a tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni. **A szükséges (tehát közérdekből történő) tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell azonban lennie.**⁵

A kisajátítás alkotmánybírósági megítélése

25. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a tulajdonjog állam általi korlátozásának három csoportját különíti el: a legsúlyosabb állami beavatkozásként tekinti a tulajdon elvételét (államosítás, kisajátítás), mely a tulajdon minden részjogosítványát teljes egészében megszünteti. A második csoporthoz tartoznak a tulajdon használatát szabályozó rendelkezések (tipikusan pl. építési előírások), illetve a tulajdont terhelő közterhek (pl. adók) fizetésére vonatkozó szabályok. E két klasszikus csoport mellett a harmadik csoportot azok az állami beavatkozások alkotják, amelyek nem sorolhatók az előző két csoportba, és jellemzőjük, hogy a tulajdonos dologhoz fűződő jogosítványait nem szüntetik meg teljes egészében, de mégis lényeges – akár a kisajátításhoz mérhető – módon érintik a tulajdon tárgyát, korlátozzák a tulajdonos jogait.⁶
26. Érdemes tehát rögzíteni, hogy a kisajátítás a tulajdonhoz való jog legsúlyosabb korlátozása, így az a tulajdonkorlátozások közül a legszigorúbb alkotmányossági mércével ítélandó meg. Másként fogalmazva: Ahhoz, hogy a kisajátítás az Alaptörvénnyel összhangban álljon (és ezáltal jogszerű legyen), a legszigorúbb arányossági próbát kell kiállnia, szigorúbbat bármely más tulajdonkorlátozásnál alkalmazandó arányossági próbánál.
27. Alkotmánybíróság még a korábbi alkotmányszöveg kivételességi kritériumát értelmezve 479/B/1993. AB határozatában rögzítette, hogy „a kisajátítás elrendeléséhez nem elegendő, hogy a tulajdon elvonását törvényben szabályozott közérdekű cél megvalósítása indokolja, az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is **csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást**”. Ezt a megállapítást erősíti a 35/2005. (IX. 29.) AB határozat, mely szerint „[a] kisajátítás (...) egy kivételes eszköze a közérdekű célok megvalósításának, az államnak és az önkormányzatoknak is **arra kell törekedniük, hogy a törvényben foglalt közérdekű célokat annak alkalmazása nélkül valósítsák meg**”.

⁴ 6/1993. (XII.22.) AB határozat; megerősítőleg idézi 34/2015. (XII.9.) AB határozat [34]

⁵ 23/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [15]–[16]

⁶ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat [157]

28. A kisajátítás a tulajdon közjogi eszközökkel történő elvonása. A kisajátítás elrendeléséhez az Alaptörvény szerint nem elegendő, hogy a tulajdon elvonását közérdekű cél indokolja, az Alaptörvény a közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást. A kivételesség előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti.

A konkrét kisajátítás vizsgálata a tulajdonhoz való jog tükrében

29. Az alábbiakban a közérdekűségi teszt megvalósulását vizsgáljuk a konkrét kisajátítás vonatkozásában. Mint láthattuk, a kisajátításnak közérdekből, értékgarancia biztosítása mellett kell történnie és arányosnak kell lennie.

30. Az **értékgarancia** fennállásával kapcsolatban előadjuk, hogy a kártalanítás összegszerűsége még rendesbíróság előtti vita tárgyát képezi. Indítványozó álláspontja szerint az értékgarancia jelen ügyben nem érvényesült, mivel a Kormányhivatal által megállapított [REDACTED] forint kártalanítás olyan szakértői véleményen alapul, melyhez képest az eljárás iratanyagát képező két további szakértői vélemény is eltérő, érdemben magasabb összeget állapított meg. A [REDACTED] budapesti közjegyző által nemperes eljárásban kirendelt [REDACTED] szakértői véleménye szerint nettó [REDACTED] míg a [REDACTED] szakértői véleménye szerint nettó [REDACTED] az Ingatlan értéke, mely közül a kisebbik érték is több, mint a Kormányhivatal által megállapított érték duplája.

31. A **közérdek** fennállásával kapcsolatban hivatkozunk a 42/2006. (X.5.) AB határozat megállapításaira: „A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre (...). A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.”

32. A KÉSZ lehetővé teszi a magánérdekű hasznosítást is az Ingatlanon (mélygarázs), valamint a közérdekű cél megjelölése sem egyértelmű (örökségvédelem, valamint terület- és településfejlesztés). Ez alkotmányosan nem megengedhető mozgásteret biztosít a kisajátítást kérő számára.

33. Hangsúlyozzuk, hogy az Önkormányzat a kisajátítási eljárásban egyszerre jelenik meg ügyfélként, valamint – tekintettel arra, hogy a KÉSZ egy önkormányzati rendelet - a kisajátítás kereteit részben meghatározó jogalkotóként is. Ez szükségszerűen egy egyensúlytalan helyzetet teremt az Önkormányzat (mint ügyfél) és az Indítványozó (mint ügyfél) között, emiatt álláspontunk szerint alkotmányossági szempontból kiemelt jelentőségű az, hogy az Önkormányzat ezen helyzetével ne élhessen vissza, illetve még inkább elvárható a kisajátítás alkotmányosságát biztosító anyagi és eljárásjogi követelmények szigorú alkalmazása, betartása.

34. Álláspontunk szerint különbséget kell tenni közérdekű célok között is olyan szempontból, hogy melyik milyen mértékű jogkorlátozást alapol meg, melyik valósítható meg az Ingatlan kisajátítása nélkül a tulajdonos által (pl. a jelen ügyben szereplő városfal múzeum) és melyikhez elengedhetetlen a kisajátítás (pl. egy vasúti nyomvonal építése ilyen cél lehet). Álláspontunk szerint az Önkormányzat által megjelölt célok megvalósíthatóak az Ingatlan kisajátítása nélkül az alábbiak szerint.

35. Az **arányossági** vizsgálat tárgya az alapjogsérelem súlyának és a közérdek fontosságának összevetése. A vizsgálandó arányossági kritérium tehát az, hogy a közérdekkel arányos-e a kisajátítással történő alapjogkorlátozás. Álláspontunk szerint nem lehet arányos az az alapjogkorlátozás, mely túllépi a feltétlenül szükséges mértéket. Ezt a megközelítést támasztja alá az Alkotmánybíróság egy korai határozata is, mely szerint ha „*a korlátozás a feltétlenül szükséges mértéket nem haladja meg, (...) az az elérni kívánt alkotmányos céllal arányban áll.*”⁷
36. Ebben az értelemben vett arányosságot hivatott biztosítani a *kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény („Kstv.”)* 3. § (1) bekezdése is, mely több arányossági feltételt is tartalmaz annak érdekében, hogy a jogkorlátozás ne lépje túl a feltétlenül szükséges mértéket. A jogszabályhely értelmében kisajátításnak akkor van helye, ha
- a közérdekű cél megvalósítása az ingatlanon fennálló **tulajdon korlátozásával nem lehetséges;**
 - az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel vagy csere útján nem lehetséges;
 - a közérdekű cél megvalósítására **kizárólag az adott ingatlanon kerülhet sor,** illetve, ha a közérdekű cél megvalósítására több ingatlan alkalmas, annak **más ingatlanon való megvalósítása a tulajdon nagyobb sérelmével járna;** és
 - a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi **előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen meghaladják.**
37. A Kstv. fenti rendelkezései – melyek az alkotmányos, közérdekkel arányban álló tulajdonkorlátozást lettek volna hivatottak biztosítani – tartalmilag nem érvényesültek az eljárásban, így nem érvényesült az eljárás során az alkotmányos tulajdonvédelem sem az alábbiak szerint.
38. Az, hogy a teljes Ingatlan kisajátítása arányos intézkedés-e – tekintettel arra, hogy az egyik megjelölt kisajátítási cél az örökségvédelem volt – attól függ, hogy a történelmi városfal az Ingatlan teljes területén, vagy csak egy részén húzódik-e, illetve, hogy – a korábban megvalósított régészeti feltárásokat követően – az Ingatlan teljes területén található-e, vagy található-e egyáltalán a közönség számára bemutatatható kulturális örökségvédelmi elemek.
39. A kérdés a tulajdonhoz való jog szempontjából azért jelentős, mert ha kiderült volna az eljárások során, hogy a kisajátítási célok közül az egyik az Ingatlannak csak egy részét érinti (és a nem érintett rész vonatkozásában a másik cél sem fog helyt), akkor elegendő lett volna az Ingatlan részleges kisajátítása.
40. Közbenső ítéletében a Törvényszék kijelenti, hogy a részleges kisajátítás kérdését a Kormányhivatal vizsgálta azzal, hogy bármilyen további vizsgálat nélkül elfogadta az Önkormányzat azon nyilatkozatát, mely szerint a régészeti lelőhely (a kisajátítási célként terület-és településfejlesztés, valamint örökségvédelem célok kerültek megjelölésre az Önkormányzat kérelmében) az Ingatlan teljes területét lefedi, illetve a történelmi városfal az Ingatlan teljes hosszában húzódik, így annak komplex bemutatása csak a teljes ingatlan kisajátításával valósítható meg. Hangsúlyozandó azonban, hogy ezen állítást Indítványozó az eljárások

⁷ 1097/B/1993. AB határozat

során következetesen vitatta és a jelen alkotmányjogi panaszban kifejtettek szerint ezen kérdés tisztázásának elmaradása Indítványozó alapjogainak sérelmét eredményezte.

41. Míg a Törvényszék a közbenső ítéletben a jogvita alapjogi jelentőségét és súlyát negligáló nagyvonalúsággal kezelte az arányosság kérdését (tehát, hogy kevésbé jogkorlátozó módon elérhető-e a célzott közérdek), addig a Kúria hosszas, azonban dogmatikai és fogalmi zavarokkal terhelt indokolással magyarázta az alkotmányjogi szempontból szükséges arányossági szempontok érvényesítésének teljes hiányát az eljárások során.
42. A Kúria hivatkozva korábbi kúriai jogesetekre kifejtette, hogy *„ha a kisajátítás iránti kérelemben megjelölt célkitűzés a helyi építési szabályzaton alapul, a kisajátítás jogalapja fennáll, a kisajátítási cél közérdekűsége további bizonyítást nem igényel, az a kisajátítási hatóság által nem bírálható felül.”* Az érvelést egy másik kúriai döntés alapján megismételve rögzíti a Kúria, hogy *„kisajátításnak jogszabályban meghatározott közérdekű célok megvalósítása érdekében van helye. Amennyiben a helyi önkormányzat rendelete mint jogszabály a terület és településrendezés körében megállapítja a közérdekű célokat, az az ügyben eljáró feleket köti.”* Valamint harmadszorra is *„abban az esetben, ha a kisajátítás jogalapja a helyi építési szabályzaton alapul, úgy a kisajátítási cél közérdekűsége érdekében további bizonyítás nem szükséges.”*
43. Esetünkben a kisajátítás jogalapja, a megjelölt kisajátítási cél helyi építési szabályzaton alapult. Azonban a Kúria a saját maga joggyakorlatát félreértve abból a következő következtetésre jutott: *„a Kstv. 3. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek közül az a), b) és d) pontban írt feltételek a KÉSZ mint jogszabály 55. §-ában írtakból következően fennállnak, **ugyanis a közérdekű cél megvalósítása az ingatlanon fennálló tulajdon korlátozásával nem lehetséges, a közérdekű cél megvalósítására kizárólag a perbeli ingatlanon kerülhet sor és a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen meghaladják.**”*
44. A Kúria fentebb idézett gyakorlata szerint, ha a helyi építési szabályzaton alapul a kisajátítás célja, a kisajátítási cél Kúria által a gyakorlatában megteremtett vélelem szerint közérdekűnek minősül. Alkotmányjogi nyelvre lefordítva a fentieket, a közérdekűségi teszt közérdekűségi kritériuma adottnak tekintendő. Megjegyezzük, hogy a fentebb a közérdekűség körében előadott érvelésünk szerint a Kúria ezen gyakorlata sem felel meg az alkotmányossági követelményeknek.
45. A közérdekűségi teszt második kritériumára, az arányossági kritériumra azonban az idézett kúriai gyakorlat alapján sem terjed ki a vélelem. Az Ítélet azonban tévesen a közérdekűségi kritérium fennállása esetén az arányossági kritériumot is igazoltnak tekintti, amikor azt állítja, hogy mivel a kisajátítási cél megjelölése a helyi építési szabályzaton alapult, *„a közérdekű cél megvalósítása az ingatlanon fennálló tulajdon korlátozásával nem lehetséges, a közérdekű cél megvalósítására kizárólag a perbeli ingatlanon kerülhet sor és a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen meghaladják.”* **Ez a tulajdonhoz való jog védelmének és a közérdekűségi teszt arányossági komponensének teljes – és alaptörvény-ellenes – kiüresítése.** A Kúria az arányosság tekintetében semmilyen mérlegelést nem végzett és megerősítette a Fővárosi Törvényszék azon Alaptörvény-ellenes és nyilvánvalóan téves megállapítását, mely szerint *„Az egyéb – kisajátítást helyettesítő – alternatívák vizsgálatára a kisajátítási eljárásban nem volt mód, ilyen kötelezettsége a Kstv. alapján a hatóságnak nincs. A felperes által javasolt alternatív megoldásoknak legfeljebb a kisajátítási eljárás megindulását*

*megelőzően lett volna helye.*⁸ Ezzel az Alkotmány-ellenes megállapítással összhangban a Fővárosi Törvényszék nem is vizsgálta az arányosság megítéléséhez szükséges bizonyítékokat, bizonyítási indítványokat.

46. Az Ítélet önmagában az arányossági kritérium negligálása miatt is alaptörvény-ellenes (eljárási hiányosságból fakadó alaptörvény-ellenesség). Az Ítélettel hatályában fenntartott közbenső ítélet és hatósági döntés a tulajdonjog aránytalan és így alaptörvény-ellenes korlátozását valósította meg (szubsztantív alaptörvény-ellenesség), azonban ennek észlelését az eljáró hatóságok és bíróságok – mivel az arányossági szempontokat nem is vizsgálták – elmulasztották.
47. Az arányossági mérlegelés elvégzése a tisztelt Alkotmánybíróságra maradt. Határozott álláspontunk szerint a megjelölt kisajátítási célok akár Indítványozó által, akár a felek együttműködése folytán is megvalósíthatóak lettek volna. A törvényszék közbenső ítélete indoklásában nem fejtette ki, hogy a közérdekű cél elérésére milyen okból nem képes az Indítványozó, illetve azt miért csak az Önkormányzat tudja megvalósítani.
48. A Kúria Ítéletében annyit rögzít, hogy Indítványozótól, *„mint gazdasági haszonszerzés céljából létrejött gazdasági társaságtól nem várható el a helyi településrendezési és kulturális örökségvédelmi céloknak megfelelő beruházás megvalósítása”*.⁹ Álláspontunk szerint a Kúria által elfoglalt álláspont azon a hamis szembeállításon alapul, hogy míg a gazdaság szereplői semmit sem tesznek a köz érdekében, addig minden, amit viszont állami szereplő tesz, feltétlenül a köz érdekét szolgálja. Ez a megközelítés rendkívül leegyszerűsítő és a helyzet árnyalt bemutatását nem szolgálja: gondoljunk csak akár a kifejezetten az állami szféra és a magánszektor együttműködéseként megvalósuló, közcélokat szolgáló PPP-szerződésekre.

Mint az alábbi példa is mutatja, az Önkormányzat által megjelölt közérdekű cél (városfal bemutatása, valamint a kulturális örökségvédelmi értékek megóvása) tökéletesen és annak sérelme nélkül megvalósítható egy magánjellegű beruházás mellett. Az Ingatlannal azonos környéken található [REDACTED] szám alatti társasházban található a városfal múzeum, ahol a városfal a nagyközöség számára egy társasházban kerül bemutatásra.

A [REDACTED] szám alatt található városfal múzeum mellett Kérelmező a Fővárosi Törvényszékhez benyújtott, 2020. június 18. napján kelt iratának¹⁰ F/6.sz. mellékletében több olyan ingatlant is bemutatott, amelyek kulturális örökségvédelmi értéket képviselnek, tekintettel arra, hogy a középkori Pest, valamint a városfal maradványai találhatóak rajtuk, azonban kisajátításukra mégsem került sor, és jelenleg is magántulajdonban állnak. Kérelmező a jelen bekezdésben hivatkozott, 2020. június 18. napján kelt iratában több bizonyítási indítványt is előterjesztett azzal kapcsolatban, hogy megvizsgálásra kerüljön, hogy az F/6. sz. mellékletben meghatározott, magántulajdonban álló ingatlanok, valamint az Ingatlan között mi az a különbség, amely az Ingatlan kisajátítását szükségessé teszi, illetve mik azok a megoldások, amellyel a mellékletben szereplő ingatlanokon – a magántulajdonban állás mellett is – biztosítani lehetett a kulturális örökségvédelmi elemek megőrzését és bemutatását. Több indítványához hasonlóan azonban a Kérelmező ezen indítványait sem vizsgálta a Fővárosi Törvényszék, továbbá a Kúria sem tulajdonított ezen

⁸ A Fővárosi Törvényszék közbenső ítéletének [26.] bekezdése.

⁹ Ítélet [157]

¹⁰ Az irat a 4. sz. Melléklet részét képezi.

- indítványoknak (illetve az indítványok vizsgálat nélküli elutasításuknak) jelentőséget a felülvizsgálati eljárás során.
- Az Ítéletben rögzített kúriai érvelés önkényes és semmiképpen sem alkalmas arra, hogy az arányosnál nagyobb beavatkozást alapozzon meg az Indítványozó tulajdonhoz való jogába – azaz, hogy a kisajátítás alkotmányjogi értelemben vett megalapozásául szolgáljon.
49. Akár tehát az Ingatlan részleges kisajátítása, akár a felek együttműködése a közérdekű célok érdekében, akár más egyéb mód (pl. szolgalmat alapítása az Ingatlanon) arányos, és a közérdekű cél elérésére alkalmas megoldás lehetett volna. Az Önkormányzat számára azonban feltehetőleg kényelmesebb megoldásnak mutatkozott az Ingatlan egésze tulajdonjogának megszerzése annál, minthogy alkotmányjogi szempontokra is figyelemmel a legkisebb sérelmet okozza az Indítványozó tulajdonhoz való alapjogán.
50. Az alkotmányjog elsődleges funkciója az államhatalom korlátozása: ilyen szempontból nézve természetesen az alkotmányjog nem „kényelmes” az állami szereplőknek, az bizonyos esetekben többlet feladatokat vagy más teendőket keletkeztet az állam oldalán. Például egy közfeladat megvalósítása esetén együtt kell működni az adott Ingatlan tulajdonosával. A kisajátítás ultima ratio jellegéből következően a kisajátítás mindaddig nem opció az állam számára, míg adott más, a közérdekű cél megvalósítását egyaránt szolgáló (arányosabb) megoldás. Határozott álláspontunk szerint ez a megközelítés nem jellemezte a hatósági és bírósági eljárásokat, ennek eredményeként az Indítványozó tulajdonhoz való alapjoga aránytalan módon szenvedett sérelmet: az Ítélet emiatt alaptörvény-ellenes.
51. Amennyiben a KÉSZ alapján bármely ingatlan kisajátítható egyéb szempontok vizsgálata nélkül (pl. kivételesség, arányosság), az ahhoz vezethet, hogy az Önkormányzat – jogalkotói hatáskörében módosítva a KÉSZ-t – bármely ingatlant „kiszemelhet” magának és azt kisajátíthatja. Ez egy jogállamban nyilvánvalóan megengedhetetlen, így fontos az, hogy az alapjogi szempontok érvényesüljenek az eljárás során, mely követelményeknek a jelen panasz tárgyát képező eljárások nem tettek eleget.

A TISZTESSÉGES HATÓSÁGI ÉS TISZTESSÉGES BÍRÓI ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG SÉRELME

52. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése valamennyi személy számára biztosítja a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, amikor első mondatában kimondja, hogy *„mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”*. A XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint *„[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”*
53. A tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jog esetünkben úgy függ össze, hogy azzal, hogy a hatósági eljárás során történt alapjogsértéseket az eljáró bíróságok nem orvosolták, nem biztosítottak az Indítványozónak hatékony jogvédelmet, mely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog egyik fontos részjogosítványa.¹¹
54. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog a magyar alkotmánytörténetben először az Alaptörvényben került elismerésre. A tisztességes hatósági eljárás alapjoga az eljárási alapjogok

¹¹ 39/1997. (VII.1.) AB határozat

közé tartozik, így megfelelően irányadó rá az Alkotmánybíróság tisztességes bírói eljáráshoz kapcsolódóan kialakított gyakorlata.¹²

55. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jogot az eljárás egészének minősége alapján vizsgálja: a tisztességes eljárás „*olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes*”.¹³
56. A jelen ügyben az vizsgálendő, hogy a Kúria Ítéletében a tisztességes eljáráshoz való jogot érvényre juttatta-e, tehát a rendelkezésére álló hatásköröket arra használta-e, hogy érvényesítse az alapjogokból fakadó követelményeket, vagy arra, hogy megerősítse a hatóság által követett alapjogsértő gyakorlatot?
57. A 3/2015. (II.2.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „*[h]a a bíróság az előtte fekvő alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes*.”¹⁴
58. Az AB álláspontja szerint „*a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye*”.¹⁵
59. A tisztességes eljáráshoz való jog a büntetőjog területén született meg, ezt követően terjedt ki hatóköre a polgári eljárásokra is. A számunkra releváns közigazgatási bíráskodás területén a tisztességes eljáráshoz való jog a 39/1997. (VII.1.) AB határozattal nyert elismerést.
60. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos korábbi gyakorlatának alkalmazhatóságát a 13/2013. (VI.7.) AB határozattal ismerte el.
61. A tisztességes eljáráshoz való jogból az Alkotmánybíróság részjogosítványokat vezetett le. A továbbiakban ezen részjogosítványok érvényesülését vizsgáljuk a panaszunk alapját képező ügyben.

¹² Tóth J. Zoltán (szerk.): A tisztességes eljáráshoz való jog (Wolters Kluwer, Budapest, 2021); V. fejezet 2.2.3. pont (az online kiadás használata miatt az oldalszám feltüntetését mellőzzük)

¹³ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95; 3128/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [44]

¹⁴ [18]

¹⁵ 14/2004. (V.7.) AB határozat

A fegyverek egyenlősége

62. A 6/1998. (III.11.) AB határozatban foglaltak szerint „[a] tisztességes eljárásnak az egyezmény- és alkotmányszövegekben nem nevesített, de általánosan és nem vitatottan elismert eleme a »fegyverek egyenlősége« (...). A fegyverek egyenlőségének az alkotmánybíró-sági gyakorlat által kialakított egyik feltétele, hogy az ügyben releváns iratokat a felek ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhessék meg. Ez azt biztosítja, hogy a feleknek egy kontradiktórius eljárásban egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhassanak és állást foglalhassanak.
63. Fentiekből az következik, hogy a közigazgatási jogszabályok által biztosított iratmegismerési és iratbetekintési jog alkotmányos alappal rendelkezik, annak sérelme alkotmányjogi jelentőségű kérdés.
64. Indítványozó az eljárások során több kulcsfontosságú dokumentumot nem, vagy csak kése-delmesen ismerhetett meg. Ezen iratok az alábbiak:
- a. A kisajátítási terv részét képező **változási vázrajzot**, valamint a hozzá tartozó **területkimutatást** Indítványozó csak a Törvényszék előtti eljárásában ismerhette meg, miután iratigénylésére válaszul a Törvényszék elektronikus formában megküldte neki a kisajátítási eljárás iratanyagát 2020. augusztus 27. napján. A változási vázrajz és a területkimutatás kisajátítási eljárás során történt benyújtásától a kisajátítási határozat meghozataláig Indítványozó már nem élt iratbetekintési jogával, mivel új irat beérkezéséről tájékoztatást a Kormányhivataltól sem az iratok megküldésével, sem egyéb módon nem kapott, a kisajátítási határozat meghozatalát követően gyakorolt iratbetekintés alkalmával pedig a fent említett dokumentumok nem voltak fellelhetőek a közigazgatási iratok között - ezt Indítványozó a Törvényszék részére többször is jelezte.
 - b. A kisajátítási terv kötelező elemét képező **jogosultak listáját** az Önkormányzat nem csatolta.
 - c. Az állítólagosan 2019. július 25-én csatolt, a városhatár elhelyezkedését tanúsító „**felmérési vázlat**”-ot az Indítványozó kizárólag azon tárgyalást közvetlenül megelőzően ismerhette meg, mely tárgyaláson a Fővárosi Törvényszék a közbenső ítéletet meghozta, e dokumentum azon dokumentumok között sem szerepelt, melyeket a Fővárosi Törvényszék 2020. augusztus 27. napján az Indítványozó számára – Indítványozó iratigénylésére tekintettel – elektronikus úton megküldött.
- A felmérési vázlat jelentősége abban áll, hogy a kisajátítási hatóság ezen dokumentum alapján látta igazoltnak, hogy a történelmi városhatár az Ingatlanon található – azaz tulajdonképpen ez az irat hivatott alátámasztani az örökségvédelmi kisajátítási célt. Ennek ellenére kétséget kizáróan – például egy érkeztetett példány bemutatásával – sem a kisajátítási hatóság, sem az Önkormányzat nem tudta igazolni, hogy a kisajátítási határozat meghozatalakor e dokumentum az ügy iratanyagának részét képezte, ugyanakkor Indítványozó kötelezettségévé tette a Fővárosi Törvényszék és a Kúria is, hogy az irat „nemlétét” az eljárások során igazolja.
- d. Szintén aggályos alapjogi szempontból, hogy – annak ellenére, hogy a kisajátítási határozat kiemelt jelentőséget biztosít az Önkormányzat 2019. május 31-i **nyilatkozatának**, abban a tekintetben, hogy arra alapozva döntött a részleges kisajátítás elutasításáról –, a Kormányhivatal nem tette megismerhetővé az eljárása során a

nyilatkozatot Indítványozó számára. Az Önkormányzat nyilatkozata nem képezte részét a Kormányhivatal által az Indítványozó részére biztosított papír alapú aktának, amelynek következtében az Indítványozó a nyilatkozatot a 2019. július 10. napján lefolytatott iratbetekintésén nem tudta megismerni.

A Kúria ezen alapjogsértésre annyit reagált, hogy mivel ezt az állítást az Önkormányzat és a Kormányhivatal vitatta, „*azt a Kúria tényként nem fogadhatta el.*”¹⁶ Ez a kúriai megközelítés súlyosan sérti a fegyverek egyenlőségének elvét. Álláspontunk szerint egy, a Kormányhivatal által biztosított iratbetekintés során semmiképpen sem telepíthető az iratbetekintő ügyfélre olyan kötelezettség, hogy például jegyzőkönyvet vegyen fel a megtekintett iratokról. Az iratbetekintés biztosítása – és így megfelelő dokumentálása is – a Kormányhivatal kötelezettsége. Ráadásul a Kúria álláspontja ún. „negatív” bizonyítási terhet hárít az ügyfélre (ti. hogy bizonyítsa iratok meg nem létét az aktában), ami szintén ellentétes a már említett alapvető jogokkal.

65. A közbenső ítéletben foglalt törvényszéki jogértelmezés szerint Indítványozó a kisajátítási határozatot megtámadó keresetében nem helytállóan hivatkozott arra, hogy a Kormányhivatal a változási vázrajz, a területkimutatás vagy a felmérési vázlat, megküldésének az elmulasztásával eljárási jogszabálysértést követett volna el, mivel „*ilyen kötelezettséget jogszabály az I. r. Alperes részére nem írt elő*”. Indítványozó ezen iratokat „*iratbetekintés útján megismerhette, azokról másolatot készíthetett*”.
66. Tekintettel arra, hogy a fent felsorolt iratok nem a jogszabályok által rögzített határidőben kerültek benyújtásra, a törvényszék érvelése súlyosan alapjogsértő, hiszen Indítványozó nem tudhatta, hogy az iratok egyáltalán benyújtásra kerülnek-e az eljárás során, illetve, ha igen, arra mikor kerül sor.
67. Ennek ellenére Indítványozó a Kormányhivatal eljáró ügyintézőjénél többször is érdeklődött telefonon, hogy érkezett-e új irat az ügyben, de mindig nemleges választ kapott. Ezt érthetetlennek és szintén a tisztességes eljáráshoz való jogba ütközőnek tartjuk a kisajátítási határozatban az iratok beérkezésére vonatkozóan rögzített dátumok alapján.
68. A Kormányhivatal, Törvényszék által is legitimált gyakorlata az iratbetekintési jog gyakorlását is kiüresíti: ha az ügyfél nem értesül arról, hogy a tárgyalást követően (amikor egyébként már nem is lenne mód a kisajátítási terv kiegészítésére) újabb, a kisajátítási terv részét képező dokumentumok keletkeztek az aktában, akkor nincs is abban a helyzetben, hogy az iratbetekintési jogát gyakorolhassa.
69. Ezen megközelítés alapján egy hatósági eljárás során az ügyfélnek rendszeres időközönként, gyakorlatilag minden nap iratbetekintéssel kellene élnie, ha el akarja kerülni, hogy utólag, a határozatból értesüljön az ügyében keletkezett iratokról. A bizonyíték-megismerési jogot a kisajátítási eljárás sajátosságaira tekintettel kell értelmezni, amely eljárás a tulajdonhoz való alapjog legteljesebb korlátozására, azaz elvonására irányuló közigazgatási eljárás. Az alkotmányos garanciák által hordozott elvekkkel egyértelműen ellentétes az az értelmezés, amely szerint megengedhető, hogy úgy szülessen meg az ügyfél tulajdonjogát elvonó határozat, hogy azzal kapcsolatos lényeges bizonyíték beszerzése érdekében az ügyfélnek kelljen folyamatos aktív magatartást tanúsítania, mert ennek hiányában a bizonyítékot nem hoznák a tudomására, így azt nem tudja megismerni, észrevételezni.

¹⁶ Ítélet [121]

70. Szintén a Kormányhivatal részrehajló eljárását támasztja alá, hogy a kisajátítási határozatot az Önkormányzat jogi képviselője a kisajátítási határozat keltének másnapján, 2019. október 9. napján átvette – tehát a Kormányhivatal feltehetően közvetlenül értesítette a kisajátítási határozatról – míg Indítványozó jogi képviselőjének, 2019. október 11. napján egy közösségi média posztból kellett értesülnie a kisajátításról, és amikor még aznap iratbetekintés útján meg kívánta ismerni a kisajátítási határozat tartalmát, a Kormányhivatal iratbetekintési jogát megtagadta. Bár ezen körülményről a Kúria is megállapította, hogy jogsértő („Az I. rendű alperes a felperes iratbetekintési jogát megsértette, amikor 2019. október 11-én az iratbetekintést számára nem biztosította”¹⁷), azonban elmulasztotta ebben a tekintetben Indítványozó részére a hatékony jogvédelem biztosítását.
71. Az Indítványozó iratbetekintési jogát az ügyintéző betegségére hivatkozással korlátozta a Kormányhivatal (mely körülményt az eljáró ügyintéző megfelelő helyettesítésével kellett volna kezelnie a Kormányhivatalnak), ami pedig a Törvényszék érvelésével ellentétben (mely szerint ez utóbbi jogszabálysértésnek nem volt jelentősége) pontosan azt támasztja alá, hogy a Kormányhivatal tudatosan, az eljárás során következetesen korlátozta Indítványozó eljárási alapjogait.
72. A fentiek következtében Indítványozó az eljárásban nem volt összehasonlítható helyzetben az Önkormányzattal abban a tekintetben, hogy a releváns iratokat megismerje, észrevételezze, eljárási jogait gyakorolja. Az Alkotmánybíróság a 19/2015. (VI.15.) AB határozatában – melynek alapját természetesen egy más tényállású ügy képezte – pontosan összefoglalta az Indítványozó által jelen ügyben elszenvedett alapjogsérelmet. Az AB így fogalmazott: „Az Alkotmánybíróság a számára rendelkezésre álló iratokból arra a következtetésre jutott, hogy az alapügyben a (...) felek egyike (vagyis a panaszos) eszköztelenné vált a bizonyítási eljárás során. (...) [J]ogosítványai olyan mértékben csorbultak, ami felveti az alkotmányos alapjogvédelem indokoltságát. Ebből következően a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélése tartalmi vizsgálatot igényel, amelynek során választ lehet adni arra, hogy a panaszosnak volt-e lehetősége jogi álláspontja és az azokat alátámasztó bizonyítékok előadására, és érvényesítésére vagy ellenkezőleg: el volt zárva a hatékony bizonyítási eszközök igénybevételének lehetőségétől.”¹⁸

Tényállás kellő tisztázásának hiánya

73. Az Önkormányzat a kisajátítás céljaként településrendezési és örökségvédelmi célt jelölt meg. Indítványozó álláspontja szerint – melyet a szakági szabályok is alátámasztanak¹⁹ – az örökségvédelmi kérdés szakkérdés. Az eljáró hatóság és bíróságok nyilvánvalóan nem tudják megítélni azt a kérdést, hogy
- a) a régészeti lelőhely az Ingatlan teljes területét lefedi-e,
 - b) a városfal közönség számára történő bemutatásra alkalmas állapotban lévő része az Ingatlan teljes hosszában húzódik-e

¹⁷ Ítélet [120]

¹⁸ [37]

¹⁹ A kulturális örökség védelméről szóló 2011. évi LXIV. törvény 62/A. § (1) bekezdése alapján „A kulturális örökségvédelmet érintő hatósági eljárásban az örökségvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági eljárás keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni”.

- c) a korábban megvalósított régészeti feltárásokat követően az Ingatlan teljes területén található-e a közönség számára bemutatható kulturális örökségvédelmi elemek;
- d) van-e olyan módja a régészeti elemek megóvásának és bemutatásának, amely megvalósítható úgy is, hogy az Ingatlan az Indítványozó tulajdonában marad és az általa tervezett beruházás megvalósításra kerül.

A fenti a)-d) pontban rögzített kérdések kétségtelenül ténybeli, illetve tudományos, örökségvédelmi szakértői kérdések.

74. A tisztséges hatósági eljárással kapcsolatos egyik alapvető jelentőségű határozatában az Alkotmánybíróság foglalkozott a hatósági eljárásban kirendelni indítványozott szakértő kérdésével. A 19/2015. (VI.15.) AB határozat egy nyerges vontató tengelysúlyának méréséhez kapcsolódott, mely hatósági eljárásban két mérési eredmény között különbség mutatkozott és a bírósági eljárásban kérte a hatósági eljárás alá vont ügyfél (az alkotmánybírósági eljárás panaszosa) a két mérési eredmény eltérése tisztázása érdekében szakértő kirendelését, a bíróság azonban ezt megtagadta. Az Alkotmánybíróság a kérdéssel kapcsolatban a következő hangsúlyozta: az Alkotmánybíróság „nem kívánja elvégezni a bizonyítékok újbóli (jogi értelemben vett) mérlegelését; ez a hatóságok és a rendes bíróságok feladata. Alaptörvényből fakadó funkcióját viszont úgy tudja a konkrét ügy kapcsán betölteni, ha rámutat: olyan, az ügy eldöntése szempontjából releváns tényezőket hagyott figyelmen kívül a Bíróság, amely tény önmagában a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta.”²⁰
75. Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság által kifejtettek megfelelően irányadóak jelen ügyben is. Az eljárások során Indítványozó konzekvensen képviselte azon álláspontját, hogy örökségvédelmi szakértő kirendelése, illetve az Indítványozó további, a telekkel és a városfallal kapcsolatos bizonyítási indítványainak teljesítése szükséges. Egy szakértő tudta volna csak eldönteni azt, hogy az Önkormányzat céljai eléréséhez milyen mértékben szükséges az Ingatlan igénybevétele és ez alapján tudtak volna az eljáró hatóságok és bíróságok mérlegelni a tulajdonkorlátozás arányosságát. Az, hogy a teljes Ingatlan vonatkozásában a legteljesebb alapjogkorlátozás (azaz a kisajátítás) a legkisebb sérelmet okozó eszköz, mely alkalmas a megjelölt célok elérésére, érdemben nem került megvizsgálásra: ezt az eljáró hatóságok az Önkormányzat pusztá nyilatkozata alapján adotttak vették.

Ügyintézési határidő túllépése

76. A Törvényszék közbenső ítéletében és a Kúria ítéletében is megállapítja, hogy a Kormányhivatal az ügyintézési határidőt jelentős mértékben túllépte.²¹
77. A kisajátítási eljárás 2019. március 6-án indult, az innentől számított 75. nap 2019. május 20-a. A Kormányhivatal határozatát 2019. október 8-án hozta meg, így jelentősen túllépte a Kstv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott ügyintézési határidőt.
78. Kifejti a közbenső ítélet, hogy a Törvényszék a jelentős határidőtúllépéssel kapcsolatban azt vizsgálta, hogy a határidő túllépése kihatással volt-e az ügy érdemére, az gátolta-e az Indítványozót az őt megillető jogok gyakorlásában, olyan helyzetbe került-e az Indítványozó ezáltal, hogy tőle bármilyen jog vagy jogosultság elvonásra került, mely az eljárás későbbi szakaszában már nem volt részére biztosítható.

²⁰ [42]

²¹ Ítélet [102]

79. Fentiekre vonatkozóan a Törvényszék megállapítja, hogy az ügyintézési határidő átlépése az Indítványozó vonatkozásában ilyen jogsérelmet nem okozott. Ezt a véleményt a Kúria is osztotta.²²
80. A kisajátítási eljárás határidejének túllépésével kapcsolatban jelezzük, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága („EJEB”) is szankcionálta azt egyik ítéletében. Az EJEB ugyanis Porázik kontra Magyarország (59026/14) ítéletében kifejezetten a tulajdonos tulajdonhoz való jogának sérelmeként értékelte a kisajátítási eljárás azon okból történő elhúzódását, mert az eljárás lefolytatásához szükséges iratok a kisajátítást kérő és a hatóság érdekkörében felmerülő okokból nem álltak rendelkezésre, tekintettel arra, hogy a kisajátítási eljárás ideje alatt a tulajdonos rendelkezési joga jelentős mértékű korlátozás alá esik.
81. A fenti kúriai és törvényszéki megállapításokkal szemben kijelenthető, hogy Indítványozó több ízben is egyértelműen és konkrétan hivatkozott a Kormányhivatal határidőtúllépésére, kiemelve annak kihatását az ügy érdemére.
82. Jelen ügyben már a kisajátítási eljárás egyetlen tárgyalására is az eljárásra előírt határidő leteltét követően került sor, a kisajátítási határozat meghozatalára pedig olyan bizonyítékok alapján került sor, melyek becsatolása szintén az eljárási határidő leteltét követően történt.
83. Az Önkormányzat a kisajátítási eljárás során az ügy szempontjából lényeges alábbi iratokat jóval az eljárás lefolytatására nyitva álló határidőt, 2019. május 20. napját követően nyújtotta be:
- a) az Önkormányzat nyilatkozata arról, hogy az Ingatlan részleges kisajátítása miatt nem lehetséges megítélése szerint (benyújtva 2019. május 31-én). Megjegyezzük, hogy formai szempontból vizsgálva a nyilatkozat egyáltalán nem került benyújtásra. Azt ugyanis elektronikus úton (e-mailben) küldte meg az Önkormányzat a Kormányhivatalnak, holott erre a vonatkozó eljárási jogszabályok szerint csak papír alapon lett volna lehetőség. Álláspontunk szerint a határidő túllépése mellett ez a körülmény is értékelendő a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából, hiszen abban az esetben, ha nem az Önkormányzat (hanem pl. az Indítványozó) nyújtott volna be hatálytalan nyilatkozatot, az eljáró hatóságok azt elutasították volna (hiszen a jogszabályok alapján mást nem tehetnek.) Az Önkormányzatot a Kormányhivatal tehát a jogszabályi előírások „fölé” helyezte, nem alkalmazta rá nézve azt, ami az Önkormányzatnak kedvezőtlen. Ez súlyosan sérti a fegyveregyenlőség elvét;
 - b) változási vázrajz, területkimutatás és felmérési vázlat (benyújtva 2019. július 25-én – a felmérési vázlat tényleges benyújtásáról az Indítványozó a mai napig nem tudott meggyőződni).
84. Ahogyan fentebb kifejtettük, a változási vázrajz és a területkimutatás nélkül magát a kisajátítási eljárást sem lehetett volna megindítani, aminek tükrében annak ilyen kései benyújtása még súlyosabb jogsértés. A Kúria által továbbá *A kisajátítási perek gyakorlata* címmel készített összefoglaló véleménye a Kstv. kisajátítási eljárásra vonatkozó rendelkezései közül kiemelten fontosnak tartja²³, hogy az ügyfeleknek észrevételezési joguk van a kisajátítási terv vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy a Kstv. 27.§ (1) bekezdése alapján a kisajátítási

²² Ítélet [105]

²³ Összefoglaló vélemény 40. oldal

tárgyaláson meg kell vitatni az ügyfelek által a kisajátítási tervre előzetesen, valamint a tárgyaláson tett észrevételeket, egyértelműen látható, hogy a fegyveregyenlőség elve azt követeli meg, hogy a tulajdonos már a tárgyalás előtt ismerjen meg valamennyi, a kisajátítással (kisajátítást megalapozó közérdekű céllal) kapcsolatos valamennyi dokumentumot, hogy azokra a tárgyaláson észrevételeket tudjon tenni. Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben a kisajátítási terv immanens része csak a tárgyalást követően került becsatolásra, valamint arra, hogy az Önkormányzat 2019. május 31. napján kelt nyilatkozatát a Kérelmező csak a Fővárosi Törvényszék előtti eljárásban ismerhette meg, egyértelműen látható, hogy az ügyben megtartott egyetlen kisajátítási tárgyaláson – e kiemelten fontos iratok ismeretének hiányában - önhibáján kívül nem tudott teljeskörű észrevételeket tenni a kisajátítással kapcsolatban.

85. Az 5/2017. (III. 10.) AB határozat szerint „a hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák.” A Kúria az Ítéletben azért tekinti az idézett AB határozatot irrelevánsnak, mert „az eljárás nem hivatalból, hanem kérelemre indult, az I. rendű alperes (tehát a Kormányhivatal) a kérelmet bírálta el, nem szankciót alkalmazott. Erre tekintettel a felperes által hivatkozott fenti AB határozat a perbeli jogviszonyra nem irányadó.”²⁴ Az alkotmányos szempontokat figyelembe véve a Kúriának nem arra kellett volna helyeznie a hangsúlyt, hogy az eljárás kérelemre vagy hivatalból indult, hanem az eljárás azon sajátosságára, hogy abban az állami szféra képviselői (Kormányhivatal és Önkormányzat) állnak szemben a kérelmezői és a hatósági oldalon is egy magánféllel, akinek az alapjogainak a súlyos korlátozására irányul az eljárás, még akkor is ha formáljogi szempontból az Önkormányzat is ügyfélnek minősül. Ahhoz pedig, hogy ez az alapjogkorlátozás az alkotmányos kereteken belül maradjon, a vonatkozó garanciális jellegű szabályokat (ilyen például az eljárási határidő kérdése is) nem lehet ilyen *contra legem* nagyvonalúsággal kezelni az Indítványozó – tehát az alapjogkorlátozást elszenvedő fél – hátrányára, mint azt az eljáró hatóságok és bíróságok tettek. A helyes döntés a Kúria részéről (összhangban a perben hivatkozott, más közigazgatási ügyekben saját maga által kialakított gyakorlattal) tehát az lett volna, hogy egyrészt a határidőn túl végzett cselekményeket, benyújtott bizonyítékokat hatálytalannak, másrészt a határidőn túl hozott közigazgatási döntést semmisnek tekinti.
86. Fentiek alapján látszik, hogy az Önkormányzat kizárólag a jelentős határidőtúllépés következtében került abba a helyzetbe, hogy a Kormányhivatal hathatós támogatásával, több „részletben” összeállíthasson egy közel hiánytalan kisajátítási kérelmet (pl. a jogosultak listáját végül egyáltalán nem nyújtotta be), holott a Kormányhivatal jogszerű és tisztességes eljárása (a kisajátítási kérelem hiányosságai miatt kibocsátott hiánypótlási felhívás) esetén az eljárás megszüntetésének lett volna helye. Az a „jogintézmény”, melyet a Kúria kreált és legitimált az eljárásokat lezáró ítélet helybenhagyását támogatni hivatott érvelés során – az ún. „önkéntes hiánypótlás” – nem létezik (főleg nem az eljárási határidő lejártát követően!). Az eljáró hatóságok és bíróságok jogalkalmazók és nem jogalkotók. A tételes jogban nem létező jogintézményeket nem alkothatnak és nem alkalmazhatnak. Itt ismét azzal állunk szemben, hogy az Önkormányzatot a Kormányhivatal és az eljáró bíróságok a jogszabályi előírások „fölé” helyezték. Ez súlyosan sérti a fegyveregyenlőség elvét.

²⁴ Ítélet [109]

87. Alaptörvény-ellenes tehát az Ítélet megállapítása, hiszen a fentiek alapján az eljárási határidő Kormányhivatal részéről történt ilyen szintű figyelmen kívül hagyása egyértelműen jelentősen kihatott az ügy érdemére és így a vonatkozó alkotmánybíróági esetjogon keresztül – melyet az EJEB joggyakorlata is erősít – ellentétes az Alaptörvénnyel.

TUDOMÁNYOS SZABADSÁG SÉRELME

88. Végezetül hivatkozunk arra, hogy mint fentebb kifejtettük, az örökségvédelmi kérdés szakkérdés. Az eljáró hatóság és bíróságok – megfelelő szakértelem hiányában – nyilvánvalóan nem tudják megítélni a jelen panasz 65. pontjának a) - d) alpontjában rögzített kérdéseket, tekintettel arra, hogy e kérdések tudományos, örökségvédelmi szakértői kérdések. A peres ügyben kialakított kúriai álláspont szerint az eljáró bíróság maga foglalhatna állást például abban a kérdésben, hogy örökségvédelmi szempontból a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen meghaladják-e, vagy hogy az egész ingatlan kisajátítása indokolt-e (vannak-e az ingatlan teljes területén régészeti értékek a valóságban). Más kérdés, hogy a fentebb kifejtettek szerint a Kúria e feltételeket önmagában a KÉSZ-re való hivatkozással egyáltalán nem is vizsgálta.
89. Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése értelmében tudományos igazság kérdésében az állam és az állam hatóságai és bíróságai sem jogosultak dönteni. Álláspontunk szerint tehát a tudomány Alaptörvény által biztosított szabadságából fakadó követelmény az, hogy szakkérdésekben az állam bíróságai szakértői véleményre alapozzák döntésüket. Ez a jelen ügyben nem történt meg.
90. A tudományos szabadság joga nem korlátozhatatlan, azonban a jog korlátozásának mindig meg kell felelnie a szükségesség-arányosság követelményeinek. Tekintettel arra, hogy a szakértő bevonásának hiánya és szakkérdésben a tudomány művelői helyett döntés meghozatala az eljárásokban semmilyen alapvető jog érvényesülését vagy alkotmányos érték védelmét sem szolgálta, az szükségtelen volt, így a tudományos szabadság jogának alaptörvény-ellenes korlátozását valósította meg.

7. BEFOGADHATÓSÁG VIZSGÁLATA SORÁN FIGYELEMBE VEENDŐ SZEMPONTOK

| Jogszabályhely | Vizsgálandó feltétel | Feltétel teljesülése |
|--------------------------------------|--|--|
| Abtv. 30. § (1) bek. | A bírói döntés kézbesítésétől számított 60 napos határidő megtartása | Panaszunk a 2022. szeptember 12-én lejáró határidő előtt került benyújtásra. |
| Abtv. 52. § (1b) bek. a) pont | A törvényi rendelkezés, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza | Abtv. 27.§ |
| Abtv. 52. § (1b) bek. b) pont | Az Alaptörvényben biztosított jog sérelme lényegének megjelölése | A panasz 6. fejezete |
| Abtv. 52. § (1b) bek. c) pont | Az Alkotmánybíróság által vizsgálandó döntés, jogszabályi rendelkezés megjelölése | Kfv.III.38.013/2021/18. számú ítélete |

| | | |
|--------------------------------------|--|--|
| Abtv. 52. § (1b) bek. d) pont | Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek megjelölése | Alaptörvény a) XIII. cikk (1)-(2) bekezdései b) XXIV. cikk (1) bekezdése; c) XXVIII. cikk (1) bekezdése és d) X. cikk (2) bekezdése |
| Abtv. 52. § (1b) bek. e) pont | Indokolás arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvénnyel | A panasz 6.3. fejezete |
| Abtv. 52. § (1b) bek. f) pont | Kifejezett kérelem az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára | Az Ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítása, illetve az Ítélet megsemmisítése |
| Abtv. 27. § a) pont | Alaptörvényben biztosított jog sérelme következett be | Tulajdonhoz való jog, Tisztességes hatósági eljárás-hoz való jog, Tisztességes bírósági eljárás-hoz való jog Tudományos szabadsághoz való jog |
| Abtv. 27. § b) pont | Jogorvoslati lehetőségek kimerítése | Panasz 2. fejezete |
| Abtv. 27. § | Érintettség igazolása | Panasz 5. fejezete, 2. sz., 4. sz. és 6. sz. Mellékletek |
| Abtv. 29. § | A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések | Panasz 6.2 fejezete |
| Abtv. 52. § (5) bek. | Adatok kezelésére vonatkozó nyilatkozat | Panasz 4. fejezete |
| Abtv. 52. § (6) bek. | Az indítványban foglaltakat igazoló dokumentumok | 2. – 8. sz. Mellékletek |
| Abtv. 53. § (2) bek. | Az ügyben első fokon eljáró bíróságnál, az Alkotmánybírósághoz címezve történő benyújtás | Fővárosi Törvényszékhez történő benyújtás |

8. ÜGYVÉDI MEGHATALMAZÁS

91. Jelen beadványunkhoz csatoljuk a Réti, Várszegi és Társai Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvéd: Dr. Kelemen Dániel ügyvéd) jelen alkotmányjogi panasz eljárására is kiterjedő, az Indítványozó jogi képviselőjére feljogosító meghatalmazását.

Kelt: Budapest, 2022. szeptember 9.

Tisztelettel:

[Redacted]
indítványozó

Képviseli:

Dr. Kelemen Dániel
[Redacted]

Melléletek:

1. A jogi képviselő meghatalmazása
2. A kisajátítási hatóság előtt keletkezett releváns iratok
3. A kisajátítási hatóság előtt keletkezett releváns melléletek
4. A Fővárosi Törvényszék előtti eljárásban keletkezett releváns iratok
5. A Fővárosi Törvényszék előtti eljárásban keletkezett releváns melléletek
6. A Kúria előtti eljárásban keletkezett releváns iratok
7. A Kúria előtti eljárásban keletkezett releváns melléletek
8. Az Ingtatlan kisajátításakor hatályos KÉSZ