

A közbirtokkal kapcsolatos vitatott kérdések

1. Bevezető

Dolgozatomban a közigazgatási jog egy még tisztázatlan kérdéskörét, a közbirtok fogalmát, illetve a szakirodalomban vagy joggyakorlatban felmerült főbb kérdéseit igyekszem számba venni és rendszerezni (szabályozás, terminológia, elhatárolás, köztulajdonjog, a köztulajdonjog és a közbirtok egymáshoz való viszonya, felhasználás, a szakirodalom eltérő álláspontjai).

A kérdés tisztázása a romániai közigazgatási jogban azért is kiemelkedő jelentőséggel bír, mert még folyamatban van az állami, illetve területi-közigazgatási egységek közbirtokai jogi helyzetének tisztázása, és így a még rendezetlen aspektusok feldolgozása az első lépést jelenti a kérdéskör gyakorlati rendezésében.

2. Szabályozás

Az állam és területi közigazgatási egységek közbirtokaival kapcsolatos kérdések tárgyalása előtt fontos megemlíteni azokat a főbb törvényeket, amelyek segítségével a jogtudománynak ezt a fogalomkörét szabályozhatjuk.

A közbirtok és ennek rendszerét szabályozó legfontosabb jogszabályok a következők:

- a földalapról szóló 1991. évi 18. törvény¹;
- a köztulajdonról és jogi rendszeréről szóló 1998. évi 213. törvény (a továbbiakban Kttv.)²;
- a helyi közigazgatás szabályozásául szolgáló 2001. évi 215. törvény³;
- a Polgári Törvénykönyv;
- a 2003-ban módosított Alkotmány.

Az általános érvényű jogszabályok mellett léteznek az egyes közbirtokokhoz tartozó javak rendszerére vonatkozó jogszabályok is. Ezek között említhető meg a 2003. évi 318-as törvény,⁴ az 1990. évi 17-es törvény,⁵ az 1995. évi 134-es törvény,⁶ és a 2003. évi 85-ös számú bányatörvény.⁷

3. Terminológia, meghatározások

A szakirodalom a közbirtok fogalmát néhány más fogalommal társítva használja, ilyenek a köztulajdon, köztulajdonjog, magánbirtok, magántulajdon fogalmai.

Van olyan vélemény is, mely szerint a közbirtok fogalma megegyezik a köztulajdonjog fogalmával.⁸ E vélemény fenntartói szerint a közbirtok fogalma inkább a történelem fogalomtárába tartozik, utalva az állam és a területi-közigazgatási egységek tulajdonában található javak összességére. A két fogalom (*közbirtok* és *köztulajdonjog*) nem fedi egymást, nem tehető közéjük egyenlőségjel, mivel a köztulajdonjog jogi intézmény, a közbirtok pedig a köztulajdonjog tárgyát képező javak összességét jelenti.⁹

A szakirodalom egyenlőségelet tesz a *köztulajdonjog* és a *köztulajdon* fogalmai közé.¹⁰ A köztulajdonjog vagy köztulajdon nem egyezik meg a közbirtok (*domeniu public*) fogalmával. Az állam és a területi-közigazgatási egységekhez tartozó javak természetük vagy rendeltetésük szerint a közbirtokhoz vagy a magánbirtokokhoz tartoznak.

A *közbirtok* (*domeniu public*) – *közérdekű javak* (*bunuri publice*) fogalmak közötti viszony szintén érdekes vetülete ennek a problémának. A közérdekű javak (*bunuri publice*) a közbirtok részét képezik, és a két fogalom között rész-egész viszony létezik.¹¹

Érdekes probléma két további fogalom, a *magántulajdonjog* (*drept de proprietate privată*) és a *köztulajdonjog* (*drept de proprietate publică*) között fennálló kapcsolat. Régen a köztulajdonjog jogi természete vita tárgyát képezte. Jelenleg konszenzus született, ezek szerint a köztulajdonjog a tulajdonjog egyik formája. A köz- és a magántulajdonjog jogi természete nem különbözik, csupán jogi rendszerükben mutatnak eltéréseket, mivel a köztulajdonjog elidegeníthetetlen, elévülhetetlen és követhetetlen.¹²

Ugyanilyen párhuzamosságot figyelhetünk meg a *közbirtok* – *közigazgatási birtok* fogalmak használatában is. E két fogalmat illetően a szakirodalomban fellelhető vélemények megoszlanak. Egyes kutatók szerint a két fogalom fedi egymást. Mások szerint a közigazgatási birtok tágabb fogalom, és magában foglalja a közbirtok fogalmát is. Ez utóbbi kutatók csoportja azzal indokolja álláspontját, hogy a közigazgatási birtok fogalmához hozzákapcsolódik a köz- és magánbirtok is. A téma elemzőinek túlnyomó többsége azonban úgy véli, hogy nem érdemes a két fogalmat élesen elhatárolni, mivel ennek az elkülönítésnek nincsen gyakorlati haszna.

4. A közbirtok elhatárolása

4.1. Az állam közbirtokának elhatárolása a területi-közigazgatási egységek közbirtokától

A közbirtok problematikájának tárgyalásában fontos osztályozási szempont az állam közbirtokának elhatárolása a területi-közigazgatási egységek közbirtokától. Ez az elhatárolás két nagyobb szakaszban ment végbe. E két meghatározó időszak az 1989 előtti és az 1998 utáni időszakra osztható, tételesen a köztulajdonról és jogi rendszeréről szóló 1998. évi 213. törvény előtti és a Kttv. hatálybalépése utáni időszakokra.

Az állam közbirtokának elhatárolása a helyi közigazgatási egységek közbirtokától az 1989. évi fordulat után vált aktuálissá, ugyanis 1945–1989 között nem létezett köz- és magánbirtok. A kommunista diktatúra idején a területi-közigazgatási egységek nem rendelkeztek tulajdonjoggal, a törvény esetükben csupán az igazgatási jogot (*drept de administrare directă*) ismer-te el számukra. A szocialista tulajdonjog kizárólagos élvezője az állam volt. Ugyanígy sem a köztulajdon, sem pedig az állam nem rendelkeztek tulajdonjoggal a számukra kijelölt javak felett.¹³

A forradalom után megkezdődött a privatizáció folyamata, 1989 után létrejöttek az új – magántulajdonra támaszkodó – gazdasági egységek, kereskedelmi és közhasznú társaságok. Központi és helyi közigazgatás között a helyi autonómia elve alapján tettek különbséget. Megkezdődött a kommunista tulajdonjog tárgyát képező javak elosztása, három főbb szempontot tartva szem előtt:

- meghagyni egyes javakat az állam tulajdonában;
- átirányítani egyes javakat a területi-közigazgatási egységek tulajdonába úgy, hogy köztulajdonjog vagy magántulajdonjog tárgyát képezzék;
- egyes javakat az állami kereskedelmi társaságok tulajdonába helyezni.¹⁴

Az 1991. évi 69-es törvény¹⁵ meghatározta a közbirtok elhatárolásának általános kritériumait: csak azok a javak tartozhatnak a helyi vagy megyei érdekű közbirtokhoz, amelyek a törvény rendelkezése vagy természetük szerint közhasznúak vagy közérdekűek. A helyi közigazgatást szabályozó 1991. évi 69. törvény (eredeti, első változatában) a 115. cikkben előírta, hogy a helyi érdekű javak és értékek leválasztását és a területi-közigazgatási egységek vagyonállagába való helyezését kormányhatározat fogja szabályozni. Ennek az előírásnak az alapján fogadták el az 1992. évi 113-as kormányhatározatot.¹⁶

Az 1992. évi 113-as kormányhatározat szerint a javak leválasztása és a helyi közigazgatási egységek vagyonállagába való belefoglalása érdekében

minden megyében, Bukarest Megyei Jogú Városban és Ilfov gazdasági körzetben egy-egy, a prefektus hatókörébe tartozó bizottságot hoztak létre, illetve egy-egy, a polgármesternek alárendelt albizottságot az összes területi-közigazgatási egység számára. E kormányhatározat által meghatározott eljárás két szakaszban tárgyalja az ingó és ingatlan javak elosztását és leválasztását, az albizottság általi meghatározását, az indítványok véglegesítését a prefektus alárendeltsége alatt álló bizottságok által és a megyei bizottságok indítványainak elfogadását a Kormány által.

Az 1992. évi 113-as kormányhatározatban előírt műveleteket 1992. június 30-ig kellett volna befejezni, az indítványokat pedig 1992. szeptember 30-ig kellett volna a Kormányhoz eljuttatni. A határidőket azonban nem tartották be, az előírányzott műveleteket még 1995-ben sem sikerült lezárni. Az említett kormányhatározat 3. cikke szerint a nemzeti érdekű közbirtokoknak a helyi érdekű közbirtokoktól való elhatárolásának érdekében figyelembe kell venni a javak igénybevételét és az általuk képviselt értéket. A szakirodalom erről a kérdésről úgy vélekedik, hogy a kormányhatározat nem tartalmazott elegendő világos és az elhatároláshoz felhasználható kritériumokat.¹⁷

Az 1992. évi 113. kormányhatározat által előírt rendszer nem vált be, az elhatárolási műveletek nem fejeződtek be. Az 1991. évi 69. törvény 115. cikkét számos bírálat érte, sőt alkotmányellenességi kifogást is emeltek ellene azon a címen, hogy ellentmond az Alkotmány 135. cikke 5. bekezdésének. Olyan vélemény is megfogalmazódott,¹⁸ mely szerint nem ellentétes az Alkotmány előírásaival, csak a szöveg szerkesztése hibás, és így valójában a 115. cikk csak kötelezte a Kormányt, hogy léptesse életbe az Alkotmány által megkövetelt elhatárolási kritériumokat.

A helyzet megnyugtató rendezésének érdekében 1996-ban a 24. cikkben módosították a 115. cikk tartalmát. Az 1991. évi 69. törvény újraközlése után a 127. cikk a következő tartalommal lépett hatályba: *Az állam köz- és magánbirtokához tartozó helyi érdekű javak és értékek szétválasztása és át-helyezése a községek, a városok vagy - esetenként - a megyék tulajdonába, kormányhatározattal hajtható végre, a köz- és magánvagyonról szóló törvény feltételeinek tiszteletbentartásával.* Az új változat tehát, az ellentmondások feloldása végett, már a köz- és magánvagyonról szóló törvény megjelenésének szükségességére hívta fel a figyelmet.

A Kttv. elfogadásáig az 1996. évi 24. törvény képezte azt a jogszabályt, amelyet a javak elválasztásakor figyelembe kellett venni.¹⁹ Az 1991. évi 69-es törvény 80–81. cikkelye, továbbá a 115-ös cikk 2. bekezdése szerint a prefektúrának, a megyei önkormányzatnak és saját apparátusának a székhelye a megyeszékhelyen vagy más városban levő, országos érdekű közbirto-

kot képező közigazgatási palotában van. Az említett székhely problémája a helyzet rendezése előtt valóságos helyi háborúskodásokhoz vezetett.²⁰

A közigazgatási paloták státútumát az 1996. évi 24-es törvény volt hivatott rendezni. A joggyakorlatban számos probléma vetődött fel már az 1996. évi 24-es törvény előtt. Az ún. közigazgatási paloták 1989 decemberéig többnyire a kommunista párt székhelyéül szolgáltak. Az állam tulajdonába az 1990. évi kormányrendelet és az 1994/115. kormányhatározat alapján kerültek. Ezeket az épületeket az 1994/706. kormányhatározat alapján nyilvánították országos érdekű közbirtokot képező ingatlanná, és helyezték a prefektúra igazgatásába. A kormányhatározat törvényességét több ízben megkérdőjelezték, a joggyakorlat számos közigazgatási palotával kapcsolatos pert tart számon. Az ítélőtáblák visszautasították a megyei tanácsok keresetét.

A Legfelsőbb Ítélőtábla döntései nem egységesek: voltak esetek, amikor elutasította a megyei tanácsok keresetét,²¹ más esetekben pedig a megyei tanácsok számára kedvező döntést hozott.²² A Legfelsőbb Ítélőtábla döntéseiben azzal érvelt, hogy a törvény nem teszi lehetővé a Kormány számára az ingatlanok országos érdekű közbirtokhoz tartozásának kinyilvánítását,²³ országos érdekűnek csak törvény nyilváníthat javakat. Továbbá, a megyei tanácsok keresetét azért kell elfogadni, mert a közigazgatási paloták rendeltetésük szerint is megyei érdekűek. A Kormánynak jogában áll határozatot hozni a közigazgatási paloták ügyében, de csak amennyiben ez a javak és értékek elosztására és áthelyezésére vonatkozik.

A helyzet tisztázása érdekében az 1991. évi 69. törvényt módosították, és a 115. cikk 2. bekezdésében a közigazgatási palotákat országos érdekű közbirtokká nyilvánították. Ezáltal a törvény elismerte a Legfelsőbb Ítélőtáblának a megyei tanácsoknak igazat adó döntései jogosultságát, valamint azt is, hogy kormányhatározat által nem lehet meghatározni az ingatlanok hovatartozását.

A 115. cikk alkotmányosságát is megkérdőjelezték azzal az érveléssel, hogy ellentmond a helyi autonómia elvének. Az alkotmányossági kifogás megfogalmazói szerint a 115. cikk azért nem egyeztethető össze az ország alkotmányának előírásaival, mivel tartalmazza az *országos érdekű köztulajdon* kifejezést, amely azonban nincs jelen Románia Alkotmányának 135. cikkében. A szakirodalom szerint ezek az érvek azonban csupán jogi spekulációk, hiszen a törvényeket nemcsak szó szerint lehet értelmezni, hanem a bennük rögzített szöveg szelleme szerint is.²⁴

Egyébként döntésében²⁵ az Alkotmánybíróság visszautasította az alkotmányellenességi kifogást. Az Alkotmánybíróság szerint az említett cikk nem mond ellent a helyi autonómia elvének²⁶, és a javak természete és rendelte-

tése is a javak hovatartozásának kritériumát képezik, de a törvényalkotásnak bármikor jogában áll javakat országos érdekűvé nyilvánítani. A bírák érvelése szerint azáltal, hogy a törvény a köztulajdonjogot egy bizonyos ingatlanra nézve országos érdekűnek jellemzi, nem változtat a köztulajdon jogi természetén. A fentiek ismeretében leszögezhető, hogy a 115. cikk kapcsán nem beszélhetünk alkotmányellenességről.

A kérdésre vonatkozó szakirodalom nem egységes, van olyan kutató, aki helyesli az Alkotmánybíróság döntését²⁷, és van olyan is, aki nem ért egyet vele amiatt, mert ellentmond a helyi autonómia elvének.²⁸ Ez utóbbi nézet helyeslői fő érvként azt hozzák fel, hogy a közigazgatási palotáknak természetük és rendeltetésük szerint is a megyei érdekű közbirtokokhoz kell tartozniuk.

A 2001. évi 215. törvény sem tesz említést a közigazgatási palotákról, a 143. cikk szerint a prefektus és a saját szakapparátus a prefektúrán fejt ki tevékenységét.

A prefektus intézményére vonatkozó 2004. évi 340. törvény²⁹ a 2. cikkben leszögezi, hogy a prefektus székhelye egy állami tulajdonban levő ingatlan. A helyzet tisztázottnak tűnik, hiszen az említett közigazgatási paloták már nincsenek nemzeti érdekű közbirtokot képező ingatlannak nyilvánítva.

Az 1991. évi új Alkotmány 135. cikke kimondja, hogy a köztulajdon jogának alanyai az állam és a területi-közigazgatási egységek. Az 1991. évi 18. törvény utal a nemzeti és helyi érdekű közbirtokra, a 2001. évi 215. törvény pedig a helyi és a megyei önkormányzatokat nevezi meg mint a területi-közigazgatási egységek magánbirtokához tartozó javak igazgatásáért felelős szerveket, hatóságokat. A fent említett törvény 122. cikke tartalmazza a területi-közigazgatási egységek vagyonállagának meghatározását. Az új közigazgatási törvény sokkal érthetőbben, világosabban fogalmaz a régi, 1991. évi 69. törvény 80. cikkének szövegéhez képest.

A fentiekhez azonban egy megjegyzést kell fűznünk: szigorúan jogi értelemben véve nem helyes a meghatározás, mivel a vagyonállag nem javak összességét, hanem jogok és kötelezettségek teljességét jelenti.³⁰

Emellett a Kttv. 3. és 4. cikke, illetve a helyi közigazgatási törvény is előír néhány olyan kritériumot, amely az elhatárolást szabályozza (az állam közbirtokának elhatárolása a területi-közigazgatási egységek közbirtokától).

4.2. A közbirtok magánbirtoktól való elhatárolásával kapcsolatos vitás kérdések

A román szakírók többsége úgy véli, hogy a közbirtok fogalma alatt a köztulajdon jog tárgyát képező javak összességét kell érteni.³¹ Létezik ellen-

ben más vélemény is a a közbirtok fogalmának meghatározásáról³². Eszerint a közbirtok tágabb fogalom, azokat a javakat értjük alatta, amelyeket fontosságuk miatt meg kell őriznünk a következő generációk számára. Ebből a szemszögből nézve nemcsak a köztulajdon tárgyát képező javak tartoznak, ide, hanem a nemzeti kulturális örökséghez tartozó, magántulajdonjog tárgyát képező javak is. Ez utóbbi meghatározás véleményünk szerint nem helyes, mivel a Kttv. 11. cikke kimondja, hogy a közbirtokhoz tartozó javak elidegeníthetetlenek. Igaz, hogy a nemzeti kulturális örökséghez tartozó javak elidegenítése csak különféle feltételek teljesítése után valósulhat meg, tehát forgalmuk korlátozott. Ennek ellenére ezek a javak is a polgári forgalom (circuitul civil) tárgyát képezhetik, korlátozottan forgalomképesek.

Ahhoz, hogy a javak a közbirtokba tartozzanak, szükséges, hogy *az állam vagy a területi-közigazgatási egységek tulajdonát képezzék*. Az Alkotmány 135. cikkének 2. paragrafusa szerint a köztulajdon jogának alanyai az állam és a területi-közigazgatási egységek. Ahhoz, hogy a javak az állam vagy a területi-közigazgatási egységek tulajdonát képezzék, az szükséges, hogy az állam vagy a területi-közigazgatási egységek a törvény által előírt módokkal szerezzék meg javaikat.³³

A közbirtokba tartozás megállapításához nem elégségesek az általános kritériumok (közhasználatúság/közérdekűség).³⁴ Ezek a kritériumok az állam közbirtokának az állam magánbirtokától való elhatárolása esetében alkalmazhatóak. Ily módon a közbirtokokhoz tartozó javak felett kizárólagosan az állam és a területi-közigazgatási egységek rendelkezhetnek, magánszemélyek nem,³⁵ sőt egyéb közjogi személyek (persoane publice) sem.

A közbirtokhoz tartozás második feltétele, *hogy a javak közhasznú célra legyenek előirányozva*.³⁶ Ugyanebben a szellemben rendelkezik a Kttv., amely szerint a közhasználatú vagy közérdekű javak felett a köztulajdonok joga az államot vagy a területi-közigazgatási egységeket illeti meg: közhasznúság és közérdekűség.

A fentiek teljesítéséhez szükséges egy közhasznúságot előirányozó rendelkezés.³⁷

Jelenleg a román szakirodalom szerint³⁸ a közbirtok – magánbirtok elhatárolásának kritériumai a következők:

- a törvény rendelkezése (criteriul determinării legii/criteriul voinței legiuitoarului);
- a javak közhasznosságra való előirányzása, másképpen a javak rendeltetésének kritériuma (afectarea unei utilități publice);
- közérdekűség (interesul public);
- közhasználatúság (uzul public).

Van olyan vélemény, amely szerint a közbirtokba való besorolás fő kritériuma a jelen tanulmány felsorolásában is első helyen említett *törvény rendelkezése* (a törvény akarata szerinti kritérium).³⁹ Szerintük a Kttv. 3. cikkéből és az Alkotmány 135. cikkéből az derül ki, hogy a közbirtokba sorolás fő kritériuma a törvény rendelkezése. Az utóbbi években megjelent tanulmányok szerzői ahhoz az állásponthoz igazodnak, mely szerint a közbirtokba sorolás problematikájának a közhasznosságra való előirányozás áll a középpontjában.⁴⁰ Véleményük szerint ez a legfontosabb kritérium, amely az összes többi alapjául szolgál.

Feltevődik a kérdés, miként lehet megállapítani azt, hogy a javak közérdekűek vagy közhasználatúak. A Kttv.-ból az derül ki, hogy a javak természetük szerint közhasznúak vagy közérdekűek lehetnek. Ez a segédkritérium (a javak természete szerinti) nagy részben függ a megítéléstől.⁴¹ Ugyanazon szakíró szerint a szubjektivitás kiküszöbölése végett a törvényhozó fenntartotta magának a törvényhozás jogát, és meghatározta, hogy egyes kategóriába tartozó javak a közbirtokba tartoznak. Következésképpen: a törvényhozó akarata is csak másodlagos közbirtokba sorolási kritérium.

Mivel a Kttv. megjelenése előtt a jogszabályok nem tartalmaztak elégséges közbirtokhoz sorolási kritériumot, a joggyakorlatban számos nehézség merült fel. A közbirtok magánbirtoktól való elhatárolása kapcsán a 113/1992. kormányhatározat alkalmazásakor merültek fel problémák. A kormányhatározat tartalmazta a köz- és magánbirtokok meghatározásának kritériumait.

A legtöbb vitatott kérdés azokkal a javakkal kapcsolatban merült föl, amelyek az új gazdasági egységek igazgatása alatt álltak, és amelyek az 1990. évi 15. törvény 5. és 20. cikkei alapján a közhasznú és a kereskedelmi társaságok tulajdonába kerültek. (A törvény a gazdasági egységek önállóan gazdálkodó egységekké és kereskedelmi társaságokká való átszervezéséről szól.)

A régi gazdasági egységek vagyonállagába tartozó javak az 1990. évi 15. törvény előtti időszakban az állam tulajdonát képezték, a gazdasági egységeknek csak igazgatási joguk (*droit de administrare generală*) volt az említett javak felett. Amint már említettük, az 1990. évi 15. törvény rendelkezéseinek alapján kerültek ezek a javak az újonnan létrehozott kereskedelmi társaságok tulajdonába.

Egy vélemény szerint⁴², mivel az említett javak között olyanok is voltak, amelyeket a közbirtokba kell besorolni, szükséges lett volna egy olyan jogszabály kidolgozása, amely meghatározza ezeknek a javaknak a jogi helyzetét. Az idézett vélemény szerint tehát az 1990. évi 15. törvény 5. és 20. cikkei csak azokra a javakra vonatkoznak, amelyek nem közhasznúak és

nem közérdekűek. Az olyan javakat, amelyek közhasznúak és közérdekűek, azonosítani és leltározni kell, végül pedig közbirtokba kell helyezni.

A fenti véleményt azzal az érveléssel cáfolták meg⁴³, hogy az 1991. évi Alkotmány előtti törvényt az alaptörvény szellemében kell értelmezni és alkalmazni. Az Alkotmány 136. cikke pedig előírja, hogy a köztulajdon jogának alanyai az állam és a területi-közigazgatási egységek. Ebből következik, hogy a közbirtokba tartozó javak nem kerülhettek a kereskedelmi társaságok magántulajdonába.

5. A közbirtok (köztulajdon) rendszerével kapcsolatosan felmerülő problémák

A köztulajdonjoghoz tartozó javak az alábbi tulajdonságokkal rendelkeznek: elidegeníthetetlenek (inalienabil), elévülhetetlenek (imprescriptibil), és nem képezhetik bírósági kereset és végrehajtás tárgyát sem (insesizabil). Ezt a három elvet az 1991. évi 18. törvény 5. cikke, illetve a Kttv., a 2001. évi 215. törvény 122. cikke és a Polgári Törvénykönyv 1844-es számú cikkelye tartalmazza.

Az elidegeníthetlenség fogalmát az Alkotmány 135. cikke, az 1998. évi 13. törvény 11. cikke, a 2001. évi 215. törvény, illetve az 1998. évi 54. törvény . cikke (3. bekezdés) rögzíti. Az elidegeníthetlenség elve kimondja, hogy a javak csak igazgatásba, koncesszióba vagy bérbe adhatók. Ezenkívül a Kttv. 17. cikke előírja, hogy az állam és a területi közigazgatási egységek a vagyonállagukhoz tartozó ingatlanokat meghatározatlan időre ingyenes használatba adhatják jótékonyági vagy közhasznú tevékenységet folytató jogi személyeknek vagy a közszolgálatoknak. Elidegeníthetetlenek, más szóval forgalomképtelenek (nem képezhetik kereskedelmi forgalom tárgyát) azok a köztulajdonba tartozó javak, amelyek fölött a tulajdonjog semmilyen módon sem ruházható át. Ahhoz, hogy újra forgalomba kerüljenek, a köztulajdonba tartozó javakat előzetesen át kell utalni magántulajdonba a törvény szerint meghatározott és előírt eljárással. A magántulajdonba való átutalás után az említett javak kereskedelmi forgalomba kerülnek, és így eladhatók. Megjegyezhetjük, hogy a magántulajdonba való átutalás az előírányzás megszüntetése után történik (dezafectare).

A közbirtokba tartozó javak csere tárgyát sem képezhetik, ezt az 1998. évi 54. törvény (a területek fogalmáról szóló) rögzíti.⁴⁴ A szakirodalom alapján úgy tűnik, a csere egyetlen esetben mégis lehetséges, ugyanis az Erdőügyi Törvénykönyv (Codul silvic) az 54–55. cikkeiben lehetővé teszi egyes területek (telkek) csere által történő végleges elfoglalását. Ezek sze-

rint mindegyik terület azon terület jogi helyzetét kapja meg, amelyet kicserélt.⁴⁵ Ez nem jelent kivételt az elidegeníthetetlenség elve alól, a cseréhez szükséges az előirányozás megszüntetése (dezafectare). Mielőtt cserére kerül sor, először magánbirtokba helyezik át az ingatlanokat.

A közbirtokba tartozó javak nem teljesen forgalomképtelenek, mivel közjogi módszerekkel, közigazgatási jogi módszerekkel forgalomba hozhatók (1998. évi 213-as törvény, 9. cikk: az állam közbirtokába tartozó javak át-helyezhetők a területi-közigazgatási egységek közbirtokába, továbbá a területi közigazgatási egységek közbirtokához tartozó javak az állam közbirtokába utalhatók át). Ez egy közös megegyezés alapján történő aktus, hiszen az át-helyezés az illetékes szervek beleegyezése nélkül nem történhet meg. Ha a helyzettől függően a megyei önkormányzat, illetve Bukarest Város Főtanácsa, a helyi önkormányzat vagy pedig a Kormány nem adta beleegyezését, a csere nem jöhet létre. Feltevődik a kérdés, hogy mi történik akkor, ha a helyi önkormányzat vagy Bukarest Város Főtanácsa, illetve a megyei önkormányzat nem tesz eleget a Kormány kérésének, hiszen a közbirtokba tartozó javak elidegeníthetetlenek és – következésképpen – kisajátíthatatlanok.⁴⁶

A francia joggyakorlatban számos ilyen jellegű probléma merült fel, ezért kidolgozták a birtokossági mutációk elméletét (*Théorie des mutations domaniales*).⁴⁷ A 19. század végén ugyanis, a nagyarányú építkezések során, számos probléma merült fel az állam és a közigazgatási egységek közbirtokával kapcsolatosan: az államnak szüksége volt az építkezések során vasutak, közutak építésekor a helyi közösségek közbirtokához tartozó területekre. A közigazgatási egységek nem egyeztek bele ezen javak átadásába. Így feltevődött a kérdés, hogy mi lesz az említett javak sorsa, mivel a francia jog szerint is a közbirtokhoz tartozó javak kisajátíthatatlanok. Mivel nem lehetett szó kisajátításról a közigazgatási egységek beleegyezése nélkül, így nem kerülhetett át az állam tulajdonába, azaz nem lehetett szó a tulajdonjog átadásáról. A felmerült problémák orvoslására kompromisszumos megoldás született: a joggyakorlatban olyan döntések születtek, miszerint, mivel a tulajdonjogot nem lehet átruházni, a javak előirányzását változtatták meg. Következésképpen: a javak a közigazgatási egységek tulajdonában maradtak, de az állam használatába kerültek, tehát országos érdekű célra irányozták elő őket.⁴⁸

A francia joggyakorlat szolgáltat példát olyan esetre, amikor az állam a Párizs város tulajdonába tartozó javak tulajdonjogát azért követelte magának, hogy az Orleans-i Államvasutak (a Sceaux-vonal koncesszionálója, amelynek a meghosszabítását eltervezték) számára átutalhassa. Az Államtanács két főbb döntésében (1909. júl. 16., illetve 1925. márc. 13. – *Párizs város vs Orleans-i Államvasutak*) az előirányzás és a tulajdon közötti elválasztást szorgal-

mazta, és a következő álláspontot képviselte: kizárólag az állam változtathatja meg önhatalmúlag a helyi közösségek közbirtokának előirányzását. Nincs szükség az osztályozás megszüntetésére, mert nem a tulajdonjog átutalásáról van szó. Ilymódon a város sem szenved semmilyen károsodást, mivel nem fosztják meg a tulajdonjától, és így nincs joga kárpótlást követelni.

Feltevődik a kérdés, hogy hasonló helyzetekben mi történik a román joggyakorlatban, mivel a Kttv. nem tartalmaz arra vonatkozó előírásokat, mi a teendő abban az esetben, ha a helyi közigazgatási egységek megtagadják a közbirtokukhoz tartozó javaknak az Állam részére való átutalását. Amint már említettük, az átadás csak beleegyezés után történhet, így kérdéses, hogy alkalmazható-e a francia joggyakorlat által nyújtott megoldás a romániai helyzetre. Itt azért sem találkozunk ilyen példákkal, mert eddig a helyi-közigazgatási egységek még soha nem utasították el az állam kérését, és minden további mérlegelés nélkül, szinte automatikusan teljesítették azt. Valószínű azonban, hogy, ha gazdasági érdekeik megkívánják, megtagadják majd a javak átadását.

A közbirtok jellemzőinek másik fontos tényezője az *elévülhetetlenség*, mely a szakirodalom véleménye szerint az elidegeníthetlenség egyenes következménye. A jog gyakorlásának elmaradásával a jog nem veszíthető el, így a tulajdonjogi keresetet bármikor be lehet nyújtani. A köztulajdonjogot nem lehet elbirtoklással megszerezni.⁴⁹

A közbirtok másik jellemzője a *követhetetlenség*.⁵⁰ Az állam és a területi közigazgatási egységek adósságaiért a hitelezők nem hajthatják be az adósságokat a köztulajdonba tartozó javak értékesítésével. Ezek a javak nem szolgálhatnak kézi zálogként vagy jelzálogként követelési jog garantálására. A köztulajdon hasznosító személy adósságait szintén nem lehet behajtani a köztulajdonba tartozó javak értékesítésével.

A 11. cikk alkotmányosságát az Alkotmánybíróság 2003/143. számú döntése állapította meg (közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 2003/476.).⁵¹

6. Összefoglaló

A tanulmányban érintett kérdések kibővíthetők a környező országok jogrendszerében jelentkező hasonló problémákkal (a hasonló/eltérő jellemzők mibenléte, gyakorlatba ültetés, a vitás kérdések rendezésének módzatai stb.). Emellett vizsgálhatók a köztulajdon jogának megszerzésével, illetve a közbirtokhoz tartozó javak használatával kapcsolatos kérdések (igazgatásba adás, koncesszió, bérbeadás).

A kutatás természetesen nem zárható le, ki lehetne egészíteni a leltárok elkészítésének problémáival (vannak olyan esetek, amikor a vonatkozó törvény szerint visszaadandó épületet mind a helyi, mind a megyei, mind az állami köztulajdoni leltárba besoroltak).

Irodalom

- Adam, Ioan: Noțiunile și natura domeniului public, domeniului privat și proprietății private. *Dreptul*, 1994/8.
- Auby, Jean-Marie – Auby, Jean-Bernard: *Droit public*. Editions Dalloz, Paris, 1993.
- Bălan, Emil: *Domeniul administrativ*. Ed. Lumina Lex, București, 1998.
- Filipescu, Ioan: Domeniul public al statului și al unităților teritorial-administrative. *Dreptul*, 1994/5-6.
- Franțescu, Laurențiu: Noțiunile de domeniu public și domeniu privat al statului. Conținut și regim juridic. *Dreptul*, 1993/10-11.
- Gaudemet, Yves: *Droit administratif des biens*. Tome II., 12-ème éd. L.G.D.J., Paris, 2002.
- Giurgiu, Liviu: Considerații în legătură cu domeniul public. *Dreptul*, 1995/8.
- Giurgiu, Liviu: *Domeniul public*. Ed. Tehnică, București, 1997.
- Imbrescu, Ion – Turianu, Corneliu: Inadvertențele de ordin legislativ cu privire la domeniul administrației publice. *Dreptul*, 1994/12.
- Iorgovan, Antonie: *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ed. a III-a. Ed. All Beck, București, 2002.
- Jugastru, Călina: *Domeniul public și privat*. Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 2001.
- Laubadère, André de: *Manuel de Droit Administratif*. 9-ème éd. L.G.D.J., Paris, 1969.
- Morand-Deville, Jaqueline: *Cours de droit administratif*. Montchrestien, Paris, 2001. 22
- Nicolae, Marian: Considerații asupra legii nr. 213/1998 privind proprietatea și regimul juridic al acesteia. *Dreptul*, 1999/6.
- Oprîșan, Constantin: Regimul general al proprietății în România. *Studii de drept românesc*, 1995/1.
- Pepelea, Neculai: Trăsăturile caracteristice ale regimului juridic aplicabil domeniului administrativ. *Dreptul*, 1993/12.
- Petrescu, Rodica-Narcisa: Observații în legătură cu unele dispoziții ale legii administrației publice locale. *Dreptul*, 1995/3.
- Petrescu, Rodica-Narcisa: *Drept administrativ*. Ed. Accent, București, 2004.

- Podaru, Ovidiu: *Legea 215/2001 a administrației publice locale comentată*. Ed. Sfera juridică, Cluj-Napoca, 2004.
- Pop, Liviu: *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*. Ed. Lumina Lex, București, 2001.
- Preda, M. – Cozmâncă O.: *Legea administrației publice locale. Explicații teoretice și practice*, Ed. Lumina Lex, București, 1996.
- Prisăcaru, Valentin: *Tratat de drept administrativ*. Ed. All, București, 1996.
- Rizoiu, Radu-Alexandru: Unele considerații asupra condiției juridice a domeniului public și a criteriilor de domenialitate. *Dreptul*, 2001/9.
- Sabău, Luana: Regimul juridic al unităților administrativ teritoriale. *Revista de Drept Public*, 2001/1.
- Stoica, Valeriu: Dreptul de proprietate publică. *Curierul judiciar*, 2001/7-8.
- Trăilescu, Anton – Stelu, Șerban: Probleme în legătură cu determinarea unităților administrativ teritoriale. *Dreptul*, 1993/12.
- Tudorache, D. C.: Domeniul public și privat al statului în Lumina Legii Fondului Funciar. *Dreptul*, 1992/5.
- Văraru, M.: *Dreptul administrativ român*. Ed. Socec&Co, București, 1928.
- Veress Emőd: *A helyi közigazgatási törvény. Kommentár a gyakorlat számára*. RMDSZ, Kolozsvár, 2002.

Jegyzetek

- ¹ Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 33. szám, 1991. február 11.
- ² Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 448. szám, 1998. november 24.
- ³ Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 204. szám, 2001. április 23.
- ⁴ Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 511. szám, 2003. július 16.
- ⁵ Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 99. szám, 1990. augusztus 9.
- ⁶ Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 301. szám, 1995. december 29.
- ⁷ Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 197. szám, 2003. március 27.
- ⁸ Prisăcaru, Valentin: *Tratat de drept administrativ*. Ed. All, București, 1996.
- ⁹ Bălan, Emil: *Domeniul administrativ*. Ed. Lumina Lex, București, 1998.
- ¹⁰ Nicolae, Marian: Considerații asupra legii nr. 213/1998 privind proprietatea și regimul juridic al acesteia. *Dreptul*, 1999/6. 5.
- ¹¹ Lásd Nicolae: i. m. 8.
- ¹² Elidegeníthetetlen: a köztulajdonba tartozó javak feletti tulajdonjog semmilyen módon nem ruházható át; követhetetlen: az állam és a területi közigazgatási egység adósságaiért a hitelezők nem hajthatják be az adósságokat a köztulajdonba tartozó javak értékesítésére, ezek a javak kézi vagy jelzálogként sem szolgálhat-

nak követelési jog garantálására; elévülhetetlen: a jog gyakorlásának elmaradásával a jog nem veszíthető el, a tulajdonjogi keresetet bármikor be lehet nyújtani.

¹³ Stoica, Valeriu: Dreptul de proprietate publică. *Curierul judiciar*, 2001/7-8. 142.

¹⁴ Stoica: i. m. 148.

¹⁵ Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 238. szám, 1991. november 11.

¹⁶ Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 72. szám, 1996. április 18.

¹⁷ Oprea, Constantin: Regimul general al proprietății în România. *Studii de drept românesc*, 1995/1. 5.

¹⁸ Iorgovan, Antonie: *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ed. a III-a. Ed. All Beck, București, 2002. 190.

¹⁹ Uo. 192.

²⁰ Uo. 193.

²¹ Lásd az 1995. évi május 11/ 313. számú döntést.

²² Giurgiu, Liviu: *Domeniul public*. Ed. Tehnică, București, 1997. 98-99., illetve lásd még az 1995. máj. 29-i 606. és az 1995. jún. 12-i 627. számú döntéseket.

²³ Érvelésükben az alábbi jogszabályokra hivatkoztak: Románia Alkotmányának 135. cikke, 4. paragrafus, az 1991. évi 18-as törvény, az 1991. évi 69-es törvény 72. cikke.

²⁴ Iorgovan: i. m. 193.

²⁵ Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 76. szám, 1996. ápr. 13.

²⁶ Az 1996. ápr. 11-i 40. számú döntés.

²⁷ Lásd Iorgovan: i. m. 189.

²⁸ Giurgiu: i. m. 102.

²⁹ Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 658. szám, 2004. júl. 21.

³⁰ Podaru, Ovidiu: *Legea 215/2001 a administrației publice locale comentată*. Ed. Sfera juridică, Cluj-Napoca, 2004. 240.; Pop, Liviu: *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*. Ed. Lumina Lex, București, 2001. 10.

³¹ Tudorache, D. C.: Domeniul public și domeniul privat al Statului în lumina legii fondului funciar. *Dreptul*, 1992/5. 18-19.; Frățescu, Laurențiu: Noțiunile de drept public și domeniul privat ale statului. *Dreptul*, 1993/10-11. 42.; Filipescu, Ioan: Domeniul public și privat al statului și al unităților teritorial-administrative. *Dreptul* 1994/5-6. 75.; Adam, Ioan: Noțiunile și natura domeniului public, domeniului privat și proprietății private. *Dreptul*, 1994/8. 28.; Adam, Ioan: *Proprietatea publică și privată asupra imobilelor din România*. Ed. All Beck, București, 2000. 97.; Rizoșiu, Radu-Alexandru: Unele considerații asupra condiției juridice a domeniului public și a criteriilor de domenialitate. *Dreptul* 2001/9. 58-81.; Apostol Tofan, D.: Corelația proprietate publică - domeniu public, potrivit Constituției și legislației în vigoare. *Partea I. Juridica*, 2000/11-12., 455-456.; Sabău, Luana: Regimul juri-

dic al unităților administrativ teritoriale. *Revista de Drept Public*, 2001/1. 96–100.; Petrescu, Rodica-Narcisa: *Drept administrativ*. Ed. Accent, București, 2004. 247.

³² Iorgovan: i. m. 171.; Oroveanu, M.: *Tratat de drept administrativ*. Ed. a II-a. Ed. Cerna, București, 1998. 544.

³³ 1998. évi 213-as törvény, 3. cikk, 1. bekezdés.

³⁴ Rizioiu: i. m. 60.

³⁵ Morand-Deville, Jaqueline: *Cours de droit administratif*. Montchrestien, Paris, 2001. 22.

³⁶ Rizioiu: i. m. 62.

³⁷ Uo.

³⁸ Rizioiu: i. m. 63.; Adam: *Proprietatea publică și privată asupra imobilelor din România*. Id. kiad. 127.

³⁹ Lásd még Nicolae: i. m. 8.; Rizioiu: i. m. 64.; V. Stoica; i. m. 140.; Adam: *Proprietatea publică și privată asupra imobilelor din România*. Id. kiad. 128.

⁴⁰ Rizioiu: i. m. 67.; Stoica: i. m. 139.

⁴¹ Stoica: i. m. 139.

⁴² Trăilescu, Anton – Stelu, Șerban: Probleme în legătură cu determinarea unităților administrativ teritoriale. *Dreptul*, 1993/12.

⁴³ Uo.

⁴⁴ Közzétéve Románia Hivatalos Közlönyében, 1998/102. szám.

⁴⁵ A cseréről lásd még az 1997. évi 43-as kormányrendeletet. Vö. Nicolae: i. m. 4.

⁴⁶ Lásd bővebben Văraru, M: *Dreptul administrativ român*. Ed. Soccec&Co, București, 1928. 160.; Morand-Deville: i. m. 160.

⁴⁷ Morand-Deville: i. m. 115–119.

⁴⁸ A fenti elmélettel kapcsolatosan lásd Y. Gaudemet: i. m. 112–121.; A. de Laubadère: *Manuel de Droit Administratif*. Éd. 9-ème, LGDJ, Paris, 1969.

⁴⁹ Veress E.: *A helyi közigazgatási törvény. Kommentár a gyakorlat számára*. RMDSZ, Kolozsvár, 2002. 23.

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Uo.