

### III. Fodor Dániel Roland

#### Kisajátítás és közérdek<sup>132</sup>

##### 1. Bevezetés

A kisajátítás kivételesen erős közhatalmi eszköz, éppen ezért jogállami keretek között csak akkor lehet létjogosultsága, ha szigorú garanciákkal bástyázzák körül. Tanulmányomban a kisajátítás feltételrendszerében megjelenő egyik legfontosabb – ám tartalmát tekintve közel sem egyértelmű – biztosítékot, a közérdekűség követelményét vizsgálom.

Kisajátítás alatt a tulajdonjog közhatalmi úton történő elvonását értjük, mely kizárólag a köz érdekében történhet, továbbá csak akkor kerülhet rá sor, ha a magánérdek szükségszerű sérelmét jelentős közösségi előnyök ellensúlyozzák. A szabály azt hivatott szolgálni, hogy az állam ne tudjon visszaélni a tulajdonelvonás lehetőségével, hiszen könnyen belátható, hogy az önkényesen lefolytatott kisajátítás az érintett tulajdonosok számára jelentős nehézségeket – adott esetben károkat is – okozhat, a sérelmet ellensúlyozó bármiféle közösségi előny megalósulása nélkül.

Fontos szem előtt tartani, hogy jogszerűen végbemenő kisajátítás esetén is fennáll érdekkonfliktus a közhatalom gyakorlója és az érintett tulajdonosok között. Az alkotmányos szabályok betartása esetében az állam a köz érdekében jár el, ezzel áll szemben más(ok) tulajdonjoga. Elkerülhetetlenül feszültség keletkezik tehát magánérdek és közérdek között, melynek feloldása nem képzelhető el anélkül, hogy az egyik részben ne sérülne.

Egyáltalán nem világos azonban, hogy mi tekinthető közérdeknek. Sem a hazai, sem a nemzetközi jogforrások nem tartalmazzák a fogalom általánosan elfogadott definícióját, és a bírói gyakorlat sem alakított ki egységes meghatározást. A kisajátítás és a közérdek viszonyát vizsgálva különösen nehéz annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy közvetlen magánérdek, mely mögött csak közvetetten jelenik meg a közérdek, megalapozhat-e jogszerű kisajátítást. Elképzelhető a tulajdonjog elvonása közhatalmi eszközökkel, ha azt más magánérdeke (adott esetben profitszerzése), emellett pedig csak járulékosan megjelenő közösségi előnyök elérése indokolja?

A tárgykörről kapcsolatos esetek nagy száma is azt mutatja, hogy nem elvont elméleti problémáról, hanem a gyakorlatban is nagy hatással bíró jogi kérdéstről van szó.

##### 2. A tulajdonjog és társadalmi korlátai

A tulajdonjog a társadalmi szerveződés egyik legfontosabb eleme, melyet a Polgári Törvénykönyv (továbbiakban: Ptk.) 5:13. § (1) bekezdése „*teljes és kizárólagos jogi hatalomként*” határoz meg, azzal a kitételrel, hogy azon jogszabályi, valamint mások jogai által megszabott korlátok fennállhatnak. Az ezekre a korlátokra történő utalást nem szabad figyelmen kívül hagyni, félrevezető ugyanis az a megközelítés, mely a tulajdonjogot

<sup>132</sup> A tanulmány elkészítésében Dr. Tókey Balázs adjunktus, az ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszékének oktatója nyújtott segítséget.

kötöttségektől mentes, teljes szabadságnak tekinti. A tulajdonjog valójában számos társadalmi kötelezettséggel jár, így a mai kor viszonyai között nem állja meg a helyét a római jogig visszavezethető meghatározás, mely szerint saját dolga felett mindenki megteheti mindazt, amivel nem zavar másokat.<sup>133</sup> A jogintézmény szociális beágyazottsága kifejezetten megjelenik a *Német Alaptörvény* 14. cikk (2) bekezdésében, a *Grundgesetz* rögzíti, hogy a tulajdon kötelezettségekkel jár, a használatnak a közösség érdekeit kell szolgálnia.<sup>134</sup> Ezzel szemben a magyar *Alaptörvény* XIII. cikk (1) bekezdése kevésbé egyértelműen fogalmaz, de szintén leszögezi, hogy a „*tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*”

A szociális kötöttség drasztikus következménye lehet a tulajdon elvonása valamilyen jelentős társadalmi érdek folytán. Az 1789-ben elfogadott Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (továbbiakban: Nyilatkozat) deklarálta, hogy a tulajdon szent és sérthetetlen. Ugyanakkor a Nyilatkozat XVII. cikke azt is kimondta, hogy a tulajdonjog kivételesen elvonható, „*amikor ezt a közösség érdekéből fakadó nyilvánvaló és törvényes úton megállapított szükségesség követeli meg - ám ekkor is csak igazságos és előzetes kártalanítás fejében.*”<sup>135</sup> Ezen XVIII. századi szabályhoz nagyon hasonló rendelkezés került be az Emberi Jogok Európai Egyezményébe. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv tulajdon védelméről szóló 1. cikke értelmében „*senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek [...] szerint történik.*”<sup>136</sup>

Mindezek alapján elmondható, hogy a tulajdonjog korlátozását – végső esetben elvonását – célzó állami beavatkozás megengedett. Az említett rendelkezések szövegéből azonban az is kiderül, hogy a tulajdonelvonás eszköze csak kivételesen alkalmazható, kizárólag akkor, ha valamilyen közérdek indokolja azt. A közérdek megléte mellett további feltételként jelenik meg a jogszerűség, a jogszabályi rendelkezésekkel való összhang követelménye, mely azt hivatott biztosítani, hogy önkényesen senkinek ne lehessen korlátozni a tulajdonját. A legdrasztikusabb önkényes korlátozó intézkedés, melyet a modern államok jogrendszerei ismernek, a kisajátítás.<sup>137</sup>

<sup>133</sup> Menyhárd Attila szerint a társadalmi kötöttségek jelentősége miatt mára már szinte paradoxonná vált a tulajdon szabadságként történő meghatározása. MENYHÁRD Attila: „A tulajdon alkotmányos védelme” *Polgári Jogi Kodifikáció* 2004/5-6. 24–32.

<sup>134</sup> „*Eigentumverpflichtet. Sein Gebrauchszugleichdem Wohleder Allgemeinheitdienen.*” *Grundgesetz*, Artikel 14 (2).

<sup>135</sup> Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, XVII. cikk.

<sup>136</sup> Emberi Jogok Európai Egyezménye, Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk. Az Egyezményben foglaltakat, valamint a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága gyakorlatát azért is fontos kiemelt figyelemmel követni, mert az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában kimondta, hogy „*az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.*”

<sup>137</sup> Valójában nem teljesen pontos a tulajdonjog korlátozásának nevezni a kisajátítást, hiszen e körben a tulajdonjog elvesztésére, a tulajdonosi pozíció teljes megszűnésére kerül sor, nem csupán egyes részjogosítványokat érintő korlátozásra. Ld. ANDORKÓ Imre: „A kisajátítás helye új magánjogi kódexünkben” *Debreceni Jogi Műhely* 2014/1-2.

### 3. A kisajátítás jogintézménye

A kisajátítás tekinthető a tulajdonjog közjogi korlátjának, más megközelítésből ugyanakkor sajátos tulajdonszerzési módként is értelmezhető.<sup>138</sup> A jogintézményt legegyszerűbben úgy lehet definiálni, mint a tulajdonjog közérdek által indokolt, közhatalmi úton történő elvonását, melyért cserébe az állam kártalanítást köteles fizetni.<sup>139</sup> A Szladits Károly által szerkesztett Magyar Magánjog sorozat Ötödik kötetében a következő meghatározás szerepel: „*Kisajátítás az az eljárás, melynél fogva az állam – még abban az esetben is, ha a kisajátítási jogot a kapott állami engedély alapján magánosok gyakorolják – a tulajdonost tulajdoni jogából állami hatalommal s akarata ellen kivetkőzteti.*”<sup>140</sup>

Petrik Ferenc szerint a kisajátítás tulajdonképpen kényszer-adásvételként fogható fel, hiszen a tulajdonos köteles eltérni, hogy tulajdonjoga másra szálljon, ugyanakkor cserébe jogosult a tulajdon tárgyát képező dolog teljes, valódi értékét megszerezni.<sup>141</sup> Kártalanításként a tulajdonos számára azt a vételárat kell megfizetni, amit piaci körülmények között a dolog értékesítéséért cserébe kapott volna meg.<sup>142</sup>

A magyar jogrendszerben a kisajátítás alkotmányos szinten szabályozott jogintézmény. Az Alaptörvény tulajdonhoz és örökléshez való jogról szóló XIII. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „*Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.*”

Kisajátításról szóló rendelkezést a Ptk.-ban is találunk, az 5:43. § (1) bekezdése kifejezetten csak ingatlan tulajdonjogának elvonására vonatkozik. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy miért szerepel egyáltalán a Ptk.-ban a kisajátítás jogintézménye. A törvény hatályáról szóló 1:1. § szerint a törvény „*a mellérendeltség és egyenjogúság elve szerint szabályozza a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyait.*” Kisajátítás esetében azonban a tulajdonjog korlátozása és védelme az állam és magánszemély viszonylatában jelenik meg, tehát közjogi jellegű, nem pedig magánjogi. Azon kívül, hogy nem a Ptk. hatálya alá tartozó jogintézményről van szó, nem is ad hozzá új elemeket az Alaptörvényhez és a később bemutatásra kerülő kisajátításról szóló törvényünkhöz, így a *jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* 3. § szerint – mely az indokolatlan párhuzamos szabályozás tilalmát

<sup>138</sup> PETRIK Ferenc: *Kisajátítási jog* (Budapest: HVG-Orac 2008) 12.

<sup>139</sup> E ponton érdemes elkülöníteni egymástól a *kisajátítás* és az *államosítás* fogalmait. A fő különbséget az jelenti, hogy még az előbbi esetben egyedi jogalkalmazói döntésen alapuló tulajdonelvonás megy végbe, addig utóbbi esetben egy általános hatályú, normatív jogalkotói aktus áll a tulajdonviszonyok megváltozása mögött. (TÉGLÁSI András: „A hatékonyság kérdése a tulajdon kisajátítása kapcsán” *Iustum Aequum Salutare* 2012/3-4. 176.) Szintén itt érdemes megemlíteni a büntetőjogból ismert *elkobzás* intézményét, mely tekinthető a kisajátításnál is súlyosabb tulajdonjogi korlátozásnak. Ugyanakkor elkobzásra csak a Büntető Törvénykönyvben meghatározott esetekben, valamely bűncselekménnyel összefüggésben kerülhet sor, így valójában két igen eltérő jogintézményről van szó.

<sup>140</sup> SZLADITS Károly (szerk.): *Magyar Magánjog. Ötödik kötet: Dologi Jog* (Budapest: Grill Károly 1942) 194. Ez a definíció ugyan nem tartalmazza a közérdekűség követelményét és az állam kártalanítási kötelezettségét, de a kötet későbbi részeiben, a fogalom részletesebb értelmezése során ezek az elemek is bemutatásra kerülnek. Megállapítható tehát, hogy a kisajátításnak már 1942-ben is a maival egyező jelentése volt.

<sup>141</sup> PETRIK (138. l.) 11.

<sup>142</sup> A kártalanítás összegének, a valódi értéket tükröző vételárnak a meghatározása ugyanakkor bonyolult feladat. Az ingatlan nem részvény, melynek – mivel likvid termék, tehát folyamatosan kereskednek vele - ismert az aktuális piaci ára. Más, hasonló adottságokkal rendelkező ingatlanokkal történő összehasonlítás alapján kalkulált ár is problémákat vethet fel, hiszen valójában nem létezik két ugyanolyan ingatlan.

tartalmazza – sincs feltétlenül helye a kódexben. Ezen érvek ellenére a Ptk.-ban mégis szerepel a kisajátítás a tulajdonjog megszerzésének esetei között. Ennek feltehetőleg rendszertani oka van, a jogalkotó így kívánta biztosítani, hogy a tulajdonszerzés módjai teljeskörűen és egy helyen szerepeljenek a magyar jogi szabályozásban.<sup>143</sup>

Figyelemreméltó továbbá, hogy a Ptk. (ahogy a kisajátításról szóló törvényünk is) nem a magánjogi értelemben vett tulajdonjog tárgyára korlátozza a kisajátítás lehetséges körét, hanem annál szűkebb kategóriáról, kizárólag ingatlanokról tesz említést. Érdekes tehát behatóbban is foglalkozni a kérdéssel, hogy a kódex miért nem teszi lehetővé ingó dolgok kisajátítását.

### 3.1. Ingó dolgok kisajátításának tilalma

Ha a magyar szabályozás lehetővé tenné ingó dolgok kisajátítását, elkerülhető lett volna az a nagy port kavart jogvita, ami 2016-ban bontakozott ki Munkácsy Mihály Golgota című festménye kapcsán. Az ügy előzménye, hogy az állam meg kívánta vásárolni az alkotást a kép tulajdonosától, a vételárban azonban nem sikerült megállapodni, ezért meghiúsult az adásvétel. Az állam ekkor élhetett volna a kisajátítás lehetőségével, de mint láttuk, ezt a törvényi szabályozás nem tette lehetővé. A festményt ezért *a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény* 47. § (1) bekezdése alapján, annak „*pótolhatatlan és kiemelkedő jelentősége*” miatt védetté nyilvánították. Az intézkedés eredményeképpen a műalkotást nem lehet kivinni az ország területéről, ami nyilvánvalóan csorbítja a tulajdonos rendelkezési jogát.<sup>144</sup> Kisajátítás esetén az állam tulajdonjogot szerezhetett volna, és a valós ellenértéket akár bírói úton is meg lehetett volna határozni.

Ilyen és ehhez hasonló helyzetekben felmerül tehát kisajátítás szükségessége ingó dolgok, például olyan műtárgyak esetében, melyek állami tulajdonba vétele valamilyen közérdek megvalósulása szempontjából fontos. Egy nagy eszmei értékkel bíró festmény esetén megalapozott és indokolt állami célkitűzés lehet, hogy az Magyarország területén maradjon.

Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a forgalmi érték meghatározása nagyon nehéz feladat lenne e körben. Nem véletlen, hogy a bemutatott esetben, a védetté nyilvánítást megelőző vételi tárgyalások során is jelentős (hárommillió dolláros) különbség volt a két fél által valósnak vélt érték között. Ennél is összetettebb probléma azon ingók körének meghatározása, melyekre kiterjedne az állam kisajátítási joga. Ingatlanok esetében egyszerű a megoldás: Magyarország területén található földterületek tulajdonjoga vonható el közhatalmi eszközökkel.<sup>145</sup> Ingók esetében úgy vélem, hogy nem lehetne egyértelműen meghatározni a jogszerűen kisajátítható dolgok körét ezért nem tartom célszerűnek, hogy változzon a jelenlegi, kizárólag ingatlanokra kiterjedő szabályozás.

<sup>143</sup> Andorkó Imre is vizsgálta annak kérdését, hogy szükség volt-e a kisajátítás Ptk-ban történő elhelyezésére, tanulmányában amellet érvelt, hogy érdemes volt a kisajátításra vonatkozó önálló rendelkezéseket megtartani az új kódex megalkotása során. [ANDORKÓ (137. l.)].

<sup>144</sup> Az állam végül 2019 januárjában vásárolta meg a festményt.

<sup>145</sup> A szuverenitásból fakadóan az állam főhatalma az államterületre terjed ki, tehát kisajátítási eljárás is csak itt folytatható le.

### 3.2. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény

Jogrendszerünkben külön jogszabály, a *kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény* (továbbiakban: Kstv.) rendelkezik az ingatlanok kisajátításának részletszabályairól. A Kstv. többek között rendelkezik azokról az esetekről, amikor kisajátítás alkalmazható, valamint a kártalanítással kapcsolatos előírásokat is rögzít. A törvény tartalmaz a kisajátítási eljárásra vonatkozó speciális szabályokat is, további eljárási rendelkezéseket pedig a 178/2008. (VII. 3.) *Korm. rendelet* határoz meg, melynek 3. § (4) bekezdéséből kiderül, hogy jelenleg a fővárosi és megyei kormányhivatalok járnak el kisajátítási hatósági feladatkörben.

A Kstv. megalkotására azért volt szükség, mert az azt megelőző *kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendeletben* (továbbiakban: Ktvr.) foglalt szabályozás nem volt megfelelő az Alkotmánybíróság 35/2005. (IX.29.) AB határozata szerint. A határozat kimondta, hogy mulasztásban megnyilvánuló, a „tulajdonhoz való jogot sértő alkotmányellenes helyzet” állt fenn, mert a kisajátítás jogintézményének szabályozása nem állt összhangban az alkotmányos követelményekkel. Az Alkotmánybíróság által kifogásolt öt fő pont a kisajátítás lényeges szabályainak törvényi helyett kormányrendeleti szinten történő szabályozása; a közérdekű vizsgálatának hiánya; a közérdekű célok túlságosan általános megfogalmazása (például bányászat, közlekedés stb.); a kizárólag állami vagy önkormányzati tulajdonszerzés lehetősége; továbbá a kártalanítás tényleges megvalósulásának hiányzó anyagi és eljárásjogi biztosítékai.

A 35/2005. (IX.29.) AB határozat eredményeként végül 2007-ben megszületett a Kstv., mely szintén nem aratott osztatlan sikert. Petrik Ferenc véleménye szerint „*az új törvény csalódást is okozott. Számos modern, értelmes megoldást hozott, a részletszabályok azonban nem mindig állnak össze olyan egésszé, amely (...) egy valóban új koncepciót valósítana meg.*”<sup>146</sup>

A jelenleg hatályos törvény preambuluma és 1. § (1) bekezdése leszögezi, hogy egy kizárólag kivételesen alkalmazandó jogi eszközről van szó, mellyel csak akkor lehet élni, ha azt közérdek indokolja és teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás követi. További feltétel, hogy az eljárás kizárólag akkor folytatható le, ha a kisajátítandó ingatlan tulajdonjogát nem lehet adásvétel vagy csere útján megszerezni, az erre irányuló szerződés megkötése megghiúsul.<sup>147</sup> A kisajátítás tehát egyfajta *ultima ratio* jelleggel bír, éppen azért, mert drasztikus állami beavatkozást tesz lehetővé a magántulajdonba.

### 3.3. Nemzetközi kitekintés

Kisajátításhoz hasonló jogi eszközök szinte minden modern állam jogrendszerében megtalálhatóak. Az Egyesült Államok alkotmányának 1791-ben, a Bill of Rights részeként elfogadott ötödik módosítása deklarálja, hogy magántulajdont elvonni csak közösségi célra és

<sup>146</sup> PETRIK (138. lj.) 29.

<sup>147</sup> Kstv. 3. § (1) bekezdés b) pont.

kártalanítás ellenében lehet.<sup>148</sup> Az ország legtöbb államában az *eminent domain* kifejezést használják az állami úton történő tulajdonelvonás megnevezésére.<sup>149</sup>

Németországban is találunk a kisajátításra vonatkozó alkotmányos szintű szabályozást. A Grundgesetz tulajdonhoz való jogról szóló 14. cikk (3) bekezdése értelmében kisajátítás csak közérdekből történhet, továbbá csak olyan törvény alapján, mely rendelkezik a kártalanítás természetéről és terjedelméről, és e kompenzációnak méltányos egyensúlyt kell teremtenie a közösség érdeke és az érintett tulajdonos(ok) magánérdeke között.<sup>150</sup> A 14. cikk arról is rendelkezik, hogy a kártalanítással kapcsolatos jogviták esetén a bírósághoz fordulás lehetőségét kell biztosítani.

A bemutatott magyar, amerikai és német szabályozáshoz nagyon hasonló rendelkezéseket találunk például az olasz alkotmány 42. cikkében,<sup>151</sup> a spanyol alkotmány 33. cikkében,<sup>152</sup> és a sort még hosszan lehetne folytatni.<sup>153</sup> Ezek a szabályok azt hivatottak biztosítani, hogy tulajdont ne lehessen önkényesen kisajátítani, az eljárás ne adjon lehetőséget visszaélésekre.

#### 4. A kisajátítás létjogosultsága

Andorkó Imre úgy fogalmaz, hogy „*a kisajátítás eredeti rendeltetése kifejezetten nemes, a közérdek érvényesítése, ám Magyarországon és a térségben a XX. század több időszakában az állampolgárok tulajdontól való módszeres, önkényes megfosztásának eszközévé, az államosításra vonatkozó jogszabályok egyik "kisegítő" jogintézményévé korcsosult (...).*”<sup>154</sup> Éppen ezért alapvető fontosságú a kisajátítással kapcsolatos visszaélések megakadályozása, hogy annak „*nemes rendeltetése*” tisztán érvényesülhessen. A törvényi szabályozásnak erős garanciákat kell tartalmazni arra nézve, hogy

- a) tulajdont elvonni csak vitathatatlanul közérdekű cél megvalósulása érdekében lehessen;
- b) kizárólag kivételes esetben kerülhessen rá sor, csak akkor, ha más rendelkezésre álló eszköz nem alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására;
- c) a kisajátításból fakadó előnyök jelentősen meghaladják az addigi tulajdonosnak okozott hátrányokat;

<sup>148</sup> „[...] nor shall private property be taken for public use, without just compensation.”

<sup>149</sup> A fogalom Grotius *Háború és béke joga* című művéből származik, legegyszerűbben *legfőbb tulajdonjognak* lehet fordítani. Az eminentdomain elnevezés széleskörűen elterjedt az Egyesült Államokban, vannak azonban kivételek, New York államban az appropriation kifejezést, míg Louisianában az expropriationt használják. (New York Consolidated Laws, Public Lands Law, Article 2, Section 27 on the Acquisition of real property by purchase or appropriation; Louisiana Revised Statutes Title 19 on Expropriation).

<sup>150</sup> „*Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigungsteil Streitfälle der Rechtsweg vordenordentlichen Gerichten offen.*”

<sup>151</sup> Olaszország alkotmányának (Costituzione della Repubblica Italiana) a szövege angolul az alábbi linken érhető el: [www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf).

<sup>152</sup> Spanyolország alkotmányának (Constitución Española de 1978) a szövege angolul az alábbi linken érhető el: [www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_espa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf).

<sup>153</sup> Ahogy a II. fejezetben láthattuk, az Emberi Jogok Európai Egyezménye is elismeri a kisajátítást tulajdonkorlátozás legitim eszközeként, ami szintén az intézkedés nemzetközi gyakorlatban való elterjedtségét és elfogadottságát támasztja alá.

<sup>154</sup> ANDORKÓ (137. l.).

d) a kártalanítás értéke tükrözze az ingatlan valódi forgalmi értékét.

A tulajdonosokat védő hatékony mechanizmusok az adott ország gazdasági teljesítményére is pozitív hatással lehetnek. Orbán Endre tanulmánya<sup>155</sup> szerint azokban az államokban, ahol az önkényes kisajátítás elleni védelem megvalósul, az átlagos egy főre jutó GDP magasabb, mint azokban az államokban, ahol a tulajdonvédelem elhanyagolt terület. A tanulmány arra is rávilágít, hogy a gyenge tulajdonvédelem más makrogazdasági mutatókra is hatással van, többek közt hátráltatja a külföldi tőke beáramlását.

Mindemellett van létjogosultsága a kisajátításnak (vagy ahhoz hasonló jogintézménynek), sőt szükséges is, hogy legyen lehetőség élni ezzel a jogi eszközzel. Először is, a kisajátítás hiányából további makroszintű problémák is következhetnek. Ha valamely ország jogalkotói úgy döntenének, hogy a tulajdon teljeskörű védelme érdekében megtiltják a tulajdonjog közhatalmi úton történő elvonását, azzal jelentős akadályokat gördítenének számos alapvető fontosságú állami beruházás megvalósulása elé. Ezen fejlesztések megvalósulásának az állampolgárok jelentős része látná kárát, más szóval a közérdek sérülne.

Másodszor, fennállhat olyan eset, mikor maguk az állampolgárok kérelmezik, hogy az állam alkalmazza a kisajátítás eszközét. A Kstv. 2. § o) pontja lehetővé teszi, hogy amennyiben az ingatlan közérdekű használati jogok,<sup>156</sup> szolgalmak terhelik, és ezen jogok az „*ingatlan rendeltetésszerű használatát*” jelentősen korlátozzák vagy akár ellehetetlenítik azt, a tulajdonos kérhet kisajátítást. Az említett okból fordultak az államhoz 2017-ben azok a röszei lakosok, akiknek országhatár menti telkén „okos kerítés” épült. A mozgás hatására működésbelépő, hangosbemondóval felszerelt berendezésből nyolc nyelven hangzanak el az utasítások. A helyi lakosok azzal érveltek, hogy a zavarás olyan szintű, ami nem teszi lehetővé ingatlanjaik rendeltetésszerű használatát.<sup>157</sup> Kisajátítás lehetőségének hiányában még az ingatlan rendeltetésszerű használatát akadályozó vagy ellehetetlenítő helyzetekben sem kerülhetne sor annak kezdeményezésére, hogy az állam kártalanítás fejében köteles legyen megszerezni a tulajdonjogot.

## 5. Meghatározható egyáltalán, hogy mi a közérdek?

Az eddigiekben láttuk, hogy a tulajdonjog állam által történő elvonása csak és kizárólag akkor képzelhető el, ha azt valamilyen fontos közérdek indokolja. Ugyanakkor azokban az esetekben, mikor az addigi tulajdonosnak okozott hátrányokat jelentősen meghaladják az elérhető közösségi előnyök, érdemes a kisajátítás eszközével élni.

A közérdek-kritérium alkalmazása kapcsán felmerülő legfőbb nehézség, hogy egy meglehetősen elvont fogalmat kell konkrét tartalommal megtölteni. A közérdekűség jelentése

<sup>155</sup> Az összefüggés tehát kimutatható a tulajdonvédelem kielégítő szintje és az egy főre jutó GDP között, az ugyanakkor nem egyértelmű, hogy milyen irányú okozati viszony áll fenn a két tényező között. Nem jelenthető ki tehát minden kétséget kizáróan, hogy a tulajdonviszonyokat védő intézményrendszer meglétéből következik a gazdasági fejlettség, elképzelhető, hogy a jólét hozta el a kívánt szabályozást ezekben az országokban. (ORBÁN Endre: „Az alkotmányjog gazdasági elemzése – áttekintés” *Állam- és Jogtudomány* 2015/4. 17.).

<sup>156</sup> A tulajdonjog közhatalom által történő korlátozásának vannak a kisajátításnál enyhébb formái is, ilyen például a közérdekű használati jog. A Ptk. 5:164. § szerint ingatlanra, közérdekből, jogszabály által feljogosított személyek javára, valamint kártalanítás ellenében alapítható ilyen jog.

<sup>157</sup> A kormányhivatal álláspontja szerint a rendeltetésszerű használat nem sérült, ezért a kérelmet elutasították.

ráadásul erősen függ a gazdasági-társadalmi környezettől, melynek keretei között értelmezni kívánjuk.<sup>158</sup> A fogalom dinamikus jellegére az Alkotmánybíróság is rámutatott 35/2005. (IX.29.) AB határozatában. A döntésben a testület megállapította, hogy a rendszerváltás előtt a közfeladatok ellátása és a közérdekű célok megvalósítása kizárólagos állami feladat volt, azóta azonban olyan változások mentek végbe (privatizáció, liberalizáció stb.), melyek a közérdekűség tartalmára is hatással voltak.

Sajó András szerint három esetben áll fenn egyértelműen és vitathatatlanul közérdek,<sup>159</sup> ezeket nevezi *szoros értelemben vett közérdek-helyzeteknek*. A három esetben közös vonás, hogy nem járnak negatív externália megvalósulásával, azaz olyan káros hatással, amit valaki akarata ellenére, kívülállóként szenved el. Ha a közérdek megvalósulásához nem kapcsolódnak negatív externáliák, akkor Pareto-hatékonyságról beszélünk, olyan helyzetről, mikor egy tevékenység úgy javít egyesek helyzetén, hogy mindenki más helyzete is javul vagy legalábbis változatlan marad, de biztosan nem romlik. Tulajdonelvonás esetén azonban mindenképpen felmerül negatív externália, az addigi tulajdonos magánérdeke sérül. Kisajátítás esetén tehát nem beszélhetünk a Sajó-féle szoros értelemben vett közérdek-helyzetről.

Mégis vannak esetek, mikor adott állami célról könnyű eldönteni, hogy egyben közérdeket is szolgál-e. Egyértelműen közérdek például az ország közlekedési infrastruktúrájának folyamatos fejlesztése, korszerűsítése. Ilyen jellegű beruházások nélkül nem képes fejlődni egy ország gazdasága, nem áramlik be külföldi tőke, az utazási idő elviselhetetlenül hosszúvá nyúlik, és alacsony szinten marad a lakosság mobilitása. Éppen ezért állandóan szükség van új autópályák, hidak építésére, a meglévő hálózat felújítására, a leghatékonyabb megoldás eléréséhez pedig gyakran magánkézben lévő telkeken át vezet az út.

Nem véletlen, hogy egyik első törvényünk, mely említést tesz kisajátításról, egy országos jelentőségű infrastrukturális fejlesztés érdekében született meg. Az *1836. évi XXVI. törvénycikk* az első állandó, Budát Pesttel összekötő Dunahíd építéséről szólt, e fejlesztés eredményeképp épült fel 1849-re a Lánchíd.<sup>160</sup> A törvénycikk preambuluma a „*Duna jobb és bal partjai között szükséges szakadatlan közösülés fenntartásával*” indokolja a híd megépítésének szükségességét. Ma már minden kétséget kizáróan látszik, hogy a híd felépítése közérdek volt, gazdaságfejlesztő hatásain túl a Lánchíd Magyarország egyik legfontosabb turisztikai célpontjává is vált.

<sup>158</sup> A megállapítás különösen igaz Magyarországra, ahol a rendszerváltás alapvető változásokat eredményezett az ország gazdasági-társadalmi berendezkedésében, ugyanakkor az időtényező a világ minden országában releváns szempont lehet. Az Egyesült Államok jogi szabályozásában szereplő *public use* fogalom vizsgálata kapcsán Neil H. Lebowitz is kiemeli, hogy a pontos jelentés körülhatárolása a társadalom időben változó jellegzetességei miatt bonyolult. Neil H. LEBOWITZ: „Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit {304 N.W.2d 455 (Mich.)}: Economic Instability, Relativism, and the Eminent Domain Public Use Limitation” *Washington University Journal of Urban and Contemporary Law* 1983/215.

<sup>159</sup> TÉGLÁSI (139. l.) 180–181.

<sup>160</sup> Vay János Szabolcs megye első követe a kisajátítás szabályozásának szükségessége mellett érvelve elmondta, „*lehetetlen tehát tűrni, hogy egyetlen ember szeszélye megakadályozhassa a leghasznosabb közmunkát is, másfelől valakinek vagyonát kárpótlás nélkül is elvehessék.*” MAJDÁN János: „Az első magyar vasúti törvény díétai vitája 1836-ban” in HÁDA Béla (et al.): *Két világ kutatója: Urbán Aladár 80 éves* (Budapest: ELTE Új- és Jelenkori Egyetemes Történelmi Tanszék 2009).

Szintén a közlekedési hálózat fejlesztés hívta életre az 1836. évi XXV. törvénycikket, melynek keretében az Országgyűlés a vasúti építkezéseket szabályozta. A törvény kisajátításról szóló 3. §-a úgy fogalmaz, hogy a „*vállalatok egész vonalába eső földek és épületek tulajdonosai kötelesek az e végre szükséges és egyedül ezen célra fordítandó helyet, tökéletes és teljes mértékű kárpótlás mellett, általengedni*”. Úgy vélem, az előző példához hasonlóan, az országos vasúthálózat kapcsán sem vitatható a közérdek fennállta.

Gyakran azonban komoly vita tárgyát képezi, hogy valóban közösségi érdekeket szolgál-e a szóban forgó kisajátítási aktus. 1952-ben az amerikai Legfelsőbb Bíróság is szembesült a közérdekűség problémájával egy nevezetes kisajátítási ügy kapcsán. Harry S. Truman elnök nyolcvannyolc acélkohó állami tulajdonba vonását rendelte el,<sup>161</sup> miután kiderült, hogy a munkások sztrájkra készülnek. Az elnök indoklása szerint az ország jóléte (*welfare of the country*) miatt volt szüksége az intézkedésre, mert ilyen mértékű munkabeszüntetés veszélyeztetné a koreai háborúban résztvevő amerikai hadsereg ellátását és az ott harcoló katonák életét. Végül, a *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* ügyben a bíróság megállapította, hogy az elnöknek nem volt joga arra, hogy magántulajdont vonjon el annak céljából, hogy egy munkajogi vitát elrendezzen. A bemutatott példa heves közéleti vitákat eredményezett, sokan nem tartották elfogadhatónak az acélkohók kisajátítását, mások szerint a közérdeket szolgálta Truman intézkedése. A bíróság is megosztott volt a kérdést illetően, a döntés végül 6-3 arányban született meg.

A közérdek – mint láttuk – nem könnyen meghatározható fogalom. Kinek van joga eldönteni, hogy adott cél a köz érdekét szolgálja-e, és mi biztosítja, hogy valójában nem tisztán magánérdekről vagy egy szűk csoport érdekeiről van szó? A törvényalkotás folyamatán keresztül, közigazgatási eljárások során és bírói értelmezés alapján alakul ki, hogy mi tekinthető közérdeknek, az állam tehát rendelkezik egyfajta „*közérdek-monopóliummal*”.<sup>162</sup> Az így meghatározott célok azonban nem mindig esnek egybe a közösség érdekeivel. Érdemes szem előtt tartani Bibó István szavait, aki szerint „*a közérdek a hatalom szájában mindig önkényes célkitűzést jelent, mely magában egyaránt lehet áldás, ötlet, erőszak vagy átok*.”<sup>163</sup> Ha a kisajátítás minden szempontból kielégítő szabályozásának megalkotására törekszünk, valamiképp biztosítani kell, hogy a tulajdon elvonását alátámasztó közérdek valóban a közösség érdekeit szolgálja, „*áldás*” legyen, ne pedig „*erőszak vagy átok*”.

## 6. A Kstv. szabályozása

Egy törvény alapvetően háromféleképpen szabályozhatja a kisajátítást megalapozó jogcímekeket:<sup>164</sup>

- a) konkrét beruházást nevez meg,
- b) keretfogalmat ad meg, vagy
- c) taxatív módon sorolja fel a jogcímekeket.

<sup>161</sup> Executive order No. 10340 (1952).

<sup>162</sup> TÉGLÁSI (139. lj.) 178.

<sup>163</sup> BIBÓ István: *A jó közigazgatás problémája*. [mek.oszk.hu/02000/02043/html/324.html](http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/324.html).

<sup>164</sup> PETRIK (138. lj.).

Az első módszerre jó példa a már említett *1836. évi XXVI. törvénycikk*, mely kifejezetten a Lánchíd építésének előmozdítása érdekében született meg. Jelenleg hatályos szabályozásunk ugyanakkor a harmadik pontban említett taxatív listát alkalmazza. A Kstv. 2. § a) - r) pontja sorolja fel azokat a közérdekű célokat, melyekre a törvény ingatlan kisajátítását teszi lehetővé. Ahogy a Lánchíd építése apropóján megalkotott 1836-os törvényt is a közlekedési infrastruktúra fejlesztése indokolta, úgy természetesen jelenleg hatályos törvényünkben is szerepel ilyen kisajátítást megalapozó ok,<sup>165</sup> a Kstv. külön említi hidak építésének esetét is.<sup>166</sup> Ugyanakkor az a) - r) pontok némelyike legalábbis megkérdőjelezhető, így például a q) pontban szereplő sportinfrastruktúra fejlesztése vagy az r) pont: az Országgyűlés munkáját segítő hivatali szervezet elhelyezése. Mindkettő pont kapcsán felmerül a kérdés, hogy a megnevezett közérdekű cél hogyan egyeztethető össze a Kstv. által szabott azon feltétellel, melynek értelmében *„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.”*<sup>167</sup>

Véleményem szerint nehezen képzelhető el olyan – az Országgyűlés munkáját segítő – hivatal, melyet csak és kizárólag adott ingatlanon lehet kialakítani, de egy stadion vagy uszoda sem feltétlenül tartozik ebbe a kategóriába, ellentétben például egy autópályával, melynek nyomvonala bizonyos esetekben valóban csak adott ingatlan átvágásával alakítható ki. Ezen kívül a q) és r) pontok kapcsán arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy az állami célok nem keverendők össze a közérdekű célokkal, a két halmaz nem mindig esik egybe.

A Kstv.-ben szereplő *„közérdekű célok”* elnevezésből az a következtetés vonható le, hogy az, ami megfelel a felsorolt jogcímeknek, egyben közérdekű is, a közérdekűség kritériumát tehát nem kell külön vizsgálni. A törvény 3. § (1) bekezdés d) pontja leszögezi, hogy a kisajátítási hatóság mérlegeli a közérdekű tevékenység jelentőségét, terület fejlődésére gyakorolt hatását, az ellátásra kerülők számát, a beruházás foglalkoztatásra gyakorolt hatását, továbbá örökségvédelmi, természetvédelmi szempontokat is szem előtt tart. Ugyanakkor ez a pont sem tesz említést arról, hogy a hatóság köteles vizsgálni, hogy a közérdekűség valóban fennáll-e. Véleményem szerint ez a megközelítés hibás. Egy körforgalom építése például minden esetben megfelel a Kstv. 2. § e) pontjában megnevezett közlekedési infrastruktúra fejlesztésének, ugyanakkor vizsgálni kellene azt is, hogy a körforgalom elengedhetetlenül fontos közúti csomópont lesz-e vagy csupán egy magántulajdonban lévő gazdasági társaság épületének (például egy bevásárlóközpontnak) könnyebb megközelíthetőségét hivatott szolgálni.<sup>168</sup> Az ideális megoldás az lenne, ha a konkrét esetekben külön is kellene vizsgálni, hogy az elérni kívánt cél valóban közérdeket szolgál-e.

<sup>165</sup> Kstv. 2. § e) pont.

<sup>166</sup> Kstv. 4. § (1) d) pont.

<sup>167</sup> Kstv. 3. § (1) c) pont.

<sup>168</sup> Az említett példa Hegedűs Péter tanulmányából származik. (HEGEDŰS Péter: „A kisajátítási eljárás gyakorlati problémái” *Közjogi Szemle* 2012/1. 25–31.).

## 7. Egyéni jövedelemszerzés, mint közérdek

Egy lehetséges negatív irányú definíció szerint nem beszélhetünk közérdekről, ha valami elsődlegesen egyéni érdeket (különösen jövedelemszerzést) szolgál.<sup>169</sup> Petrik Ferenc annyira fontosnak találja a közérdeknek ezt a megközelítését, hogy e meghatározást törvényi szinten is rögzítené. A fenti definíció ugyan erősen hiányos, nem teszi lehetővé a közérdek fogalmának pontos körülhatárolását, de az egyéni jövedelemszerzés kizárásával fontos elemre hívja fel a figyelmet.

Ugyanakkor árnyalja a képet a közérdek fogalmának Alkotmánybíróság általi értelmezése, melyről a 42/2006. (X. 5.) AB határozat alapján tudunk képet alkotni. Az alapul szolgáló ügy középpontjában a *távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény* 26. § (1)-(3) bekezdése állt, mely lehetővé tette, hogy távközlési szolgáltató magántulajdonban álló ingatlanon távközlő berendezést, vezetéket vagy antennát létesítsen. Az indítványozók álláspontja szerint a tulajdonjog ily módon történő korlátozására, illetve elvonására nem közérdekből és nem kivételesen került sor a törvény alapján.

A határozat fontos megállapításokat tartalmaz a közérdek fogalmára vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság a tulajdonjog korlátozásával kapcsolatban kimondta, hogy „a közérdek értelmezésénél elfogadható, hogy bár közvetlenül a magánérdek áll előtérben, közvetetten, a társadalmi problémák megoldása révén az egész közösség érdekeinek szolgálatáról van szó.”<sup>170</sup> Elsőre megdöbbentő ez a mondat, hiszen azt sugallja, hogy a tulajdonjog korlátozható, sőt egyenesen elvonható akkor is, ha ezt valaki más magánérdeke szolgálja és a közérdek csak közvetetten jelenik meg. Az Alkotmánybíróság ezen értelmezése szerint már nem lehet kijelenteni, hogy kisajátításra soha nem kerülhet sor annak érdekében, hogy valaki más jövedelmet vagy akár profitot realizáljon.

A 42/2006. (X. 5.) AB határozat és az egyéb említett határozatok rendkívül fontos megállapításaiból az következik, hogy a kisajátítást megalapozhatja magánszemély, illetve gazdálkodó szervezet beruházása is, ha annak van közösségi szempontból pozitív potenciális hozadéka. Hasonló következtetés vonható le az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) esetjogából is. A *Hatton és mások kontra Egyesült Királyság* ügyben az EJEB megállapította, hogy a légitársaságok gazdasági érdekeit gyakorlatilag lehetetlen elválasztani az ország egészének érdekeitől, tehát a közérdektől.<sup>171</sup>

Magánszemélyek és gazdálkodó szervezetek piacgazdasági keretek között folytatott profitorientált tevékenységükkel valóban előidézhetnek széles tömegeket pozitívan érintő hatásokat. Kedvező következmény lehet például új munkahelyek teremtése, a foglalkoztatás növelése egy adott térségben vagy a helyi gazdaság fellendítése. Ugyanakkor éppen a piacgazdasági keretek között folyó működésből fakad, hogy az ilyen beruházások

<sup>169</sup> PETRIK (138. l.) 33.

<sup>170</sup> 42/2006. (X. 5.) AB határozat III. 2. f) pont. Ezzel egyező tartalmú megállapításokat más határozataiban is tett az Alkotmánybíróság, megemlíthető e körben a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, a korábban már említett 35/2005. (IX.29.) AB határozat, a 18/2015. (VI. 15.) AB határozat vagy a 3255/2018. (VII. 17.) AB határozat.

<sup>171</sup> *Hatton és mások kontra Egyesült Királyság* ügy, 2003. július 8-i ítélet (ügyszám: 36022/97), 126. pont: „One can readily accept that there is an economic interest in maintaining a full service to London from distant airports, and it is difficult, if not impossible, to draw a clear line between the interests of the aviation industry and the economic interests of the country as a whole.”

kockázatokkal járnak. A beruházások sokszor sikertelenül végződnek, ilyenkor a közösségi előnyökből semmi nem valósul meg, az addigi tulajdonosokat ugyanakkor komoly sérelem érte. Állami tevékenységek, beruházások esetében ezek a kockázatok kevésbé jelentősek.

### 7.1. Az egyéni jövedelemszerzés kérdése az amerikai bírói gyakorlatban

A fejezet elején bemutatott Petrik-féle definíció és az Alkotmánybíróság álláspontja között erős ellentmondás van a közérdekűség kérdését illetően. Konszenzus az amerikai bírói gyakorlatban sem alakult ki a közérdek ezen aspektusával kapcsolatban.

Az 1981-es *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*<sup>172</sup> ügyben Michigan állam Legfelsőbb Bírósága egy igencsak kétes helyzetben mondta ki a kisajátítás jogszerűségét. A tényállás szerint Detroit városa több magántulajdonban álló ingatlant sajátította ki annak érdekében, hogy felépülhessen a General Motors új gyárépülete. Az önkormányzat közhatalmat gyakorolva vont el több ezer ember tulajdonát, hogy a felszabaduló területen egy profitorientált vállalkozás jövedelemszerző tevékenységet folytathasson. Az ügyben eljáró bíróság kimondta Detroit város intézkedésének alkotmányosságát.<sup>173</sup> Ebben az esetben tehát éppen azt a megközelítést alkalmazta a bíróság, amit a magyar Alkotmánybíróság bemutatott határozatai kapcsán már láttunk, vagyis hogy közvetlen magánérdek is megalapozhat jogszerű kisajátítást, ha az közvetetten a köz érdekét szolgálja.

Egy a General Motorséhoz hasonló beruházásnak kétségtelenül lehetnek közösségi előnyei (adóbevételek növekedése, foglalkoztatottsági mutatók javulása), a közérdek ezen értelmezése mégis ingoványos talajra viszi a kisajátítás szabályozását. Ha a közvetlenül megjelenő magánérdek megalapozhatja a kisajátítás jogszerűségét, akkor egyes magánszemélyek vagy gazdálkodó szervezetek tisztességtelen előnyben részesülhetnek versenytársaikhoz képest. Másodszor, az ilyen és ehhez hasonló döntések nagyban kiszélesítik a kisajátítás alkalmazhatósági körét. Ez ahhoz vezethet, hogy az emberek nem fogják biztonságban érezni ingatlanjaikat, ilyen környezetben pedig a hosszú távú befektetések száma is megcsappanhat az adott országban. Harmadszor, ha egy kormányzati szerv saját belátása alapján dönthet egyes ingatlanok tulajdonosának személyéről, „*kizárólag azt mérlegelve, hogy ki tudná a területet a leghatékonyabban hasznosítani, a tulajdonhoz való jog kiváltságos kevesek privilégiumává válhat.*”<sup>174</sup> Végül, nem szabad elfeledkezni a plusz kockázatról, ami a vállalkozások működéséből adódik. A *Poletown*-ügy utóélete kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a felépült üzem nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. A pozitív gazdasági hatások jócskán elmaradtak a várakozásoktól, a létrejött munkahelyek száma a felét sem éri el annak, amit előzetesen becsültek. Ez a példa jól mutatja a vállalkozások működésével

<sup>172</sup> Ld. TÉGLÁSI (139. lj.) 183.

<sup>173</sup> A bíróság érvelése szerint: „*The power of eminent domain is to be used in this instance primarily to accomplish the essential public purposes of alleviating unemployment and revitalizing the economic base of the community. The benefit to a private interest is merely incidental.*”

<sup>174</sup> Glen H. STURTEVANT: „*Economic Development as Public Use: Why Justice Ryan's Poletown Dissent Provides a Better Way to Decide Kelo and Future Public Use Cases*” *Federal Circuit Bar Journal* 2005/15.

szükségszerűen együtt járó gazdasági kockázatokat, melyek veszélybe sodorhatják a kisajátítást megalapozó közérdek érvényesülését.<sup>175</sup>

A *Poletown*-ügyben született ítélet azonban nem tükrözi az általános amerikai bírói gyakorlatot. 2004-ben a *Wayne County v. Hathcock* ügy kapcsán megint Michigan állam Legfelsőbb Bírósága szembesült egy, az 1981-eshez hasonló jogi kérdéssel: az állam kisajátítás útján valakinek a magántulajdonát más magántulajdonába adhatja-e, ha az új tulajdonos tevékenysége a közösség érdekeit szolgálja? Jelen esetben egy üzleti park kialakítása céljából vette meg az önkormányzat huszonhét tulajdonos ingatlanját, másik tizenkilenc személlyel azonban nem sikerült megállapodni, az ő esetükben kisajátításra került sor. Első és másodfokon a bíróság jogszerűnek találta az intézkedést, ezután került az ügy az állam Legfelsőbb Bírósága elé, mely megváltoztatta az alsóbb fokú bíróságok döntéseit. Az ügy jelentősége abban áll, hogy ellentmondott a huszonegy évvel korábbi, azóta mérföldkönek számító *Poletown*-döntésnek.

A *Wayne County*-döntés indokolásában a bíróság egy olyan, három elemből álló tesztet alkalmazott, melynek megalkotásával újra értelmezte a kisajátítás és a közérdek fogalmával kapcsolatos jogviták elbírálását. A következő alfejezetben ezt fogom bemutatni.

## 7.2. A Ryan-teszt<sup>176</sup>

Fontos megjegyezni, hogy a *Wayne County*-ügyben a bíróság nem általánosságban utasította el a közvetlen magánérdek alapján történő kisajátítás lehetőségét, azt három feltétel fennállása esetén találta elfogadhatónak:

- a) ha más úton meg nem valósítható közösségi szükséglet áll fenn („*public necessity of the extreme sort otherwise impracticable*”),
- b) ha a magántulajdonban álló társaság elszámoltatható marad a megszerzett ingatlanon folytatott tevékenységéért („*private entity remains accountable to the public in its use of that property*”) és
- c) ha az adott terület kiválasztását indokolja közérdek („*selection of the land [...]itself based on public concern*”).

A három konjunktív elemből álló tesztet a bíróság Ryan bíró, a *Poletown*-ügyhöz kapcsolódóan megfogalmazott különvéleményéből vette át. A döntés értelmében az üzleti park kialakítása során ezek a feltételek nem valósultak meg, ezért a kisajátítás alkotmányellenessége került megállapításra, ezzel Michigan állam Legfelsőbb Bírósága

<sup>175</sup> A 2005-ös *Kelo v. City of New London* ügyben sem valósultak meg a várt közösségi előnyök. Ebben az esetben New London város önkormányzata egy elhanyagolt városrész fejlesztésével bízott meg egy vállalkozást, a beruházás megvalósíthatósága érdekében pedig tizenöt magántulajdonban álló ingatlant sajátított ki. Az ügy az amerikai Legfelsőbb Bíróság elé került, ahol 5-4 arányban kimondták az intézkedés jogszerűségét. Az építkezés közben azonban kiderült, hogy a cég nem képes finanszírozni a beruházást, a terület ma is üresen áll. Az eset jól mutatja, hogy a befektetés per definitionem kockázatos tevékenység, mindig magában hordozza a bukás lehetőségét.

<sup>176</sup> A tesztet Ryan bíró dolgozta ki a *Poletown*-ügyben írt különvéleményében. A *Ryan-teszt* elnevezés nem szerepel az általam feldolgozott szakirodalomban, a kifejezést a könnyebb érthetőség érdekében vezettem be.

szembement 1981-ben meghozott ítéletével. Érdeemes megfigyelni, hogy a fenti szempontrendszer alapján a *Poletown*-ügyben is ki kellett volna mondani a jogellenességet.

A *Wayne County*-ügyben a bíróság azért tért el a korábbi évtizedek esetjogában (így különösen a *Poletown*-döntésben) kialakult gyakorlattól, mert véleményük szerint az túlságosan tágra értelmezte a közérdek fogalmát, ezzel veszélyesen kiszélesítve a kisajátítás alkalmazási körét. Az addigi kritériumok alapján a közvetlenül magánérdek által indokolt kisajátítási eljárás szinte minden esetben igazolható volt, hiszen egy nagyvállalkozás minden esetben nagyobb gazdasági hasznot képes generálni, mint az adott területen élő lakástulajdonosok, ez alapján pedig megfelelnek a *Poletown* laza sztenderdjeinek.<sup>177</sup>

A Ryan bíró által 1981-ben megalkotott teszt a korábbinál árnyaltabb vizsgálat lefolytatását tette lehetővé. Az új kritériumrendszer fontos eszköze lehet annak, hogy a hasonló egyedi esetekben méltányos döntés születhessen, és elkerülhetők legyenek a 2005-ös *Kelo*-ügyhöz hasonló szerencsétlen kimenetelű és sokak számára kárt okozó helyzetek. Úgy vélem, hogy a harmadik szemponttal egy figyelemre méltó elemet hozott be a bíróság a vizsgálódásba.

Ennek értelmében az adott ingatlan kiválasztását is közérdeknek kell indokolnia, nem csak az az elvárás, hogy a kisajátítás megvalósulásával a közösség számára előnyös helyzet teremtsődjön. Megfelel például ennek a kritériumnak egy elmaradott városrész rehabilitációja, élhető körülmények és megfelelő lakhatási helyzet kialakítása, ha ez az ott lakók életszínvonalának javulásával jár. Egy ilyen beruházás csak és kizárólag azon a területen képzelhető el, ahol maga a városrész elhelyezkedik, értelemszerűen máshol nem is valósulhatna meg ugyanez az elérni kívánt cél. Ezzel szemben egy új autógyár nem csak ott építhető fel, ahol olyan ingatlanok fekszenek, melyeket a tulajdonosaik nem voltak hajlandók eladni. Előbbi esetben jogszerű kisajátításnak van helye Ryan bíró tesztje szerint, utóbbiban azonban nem.

A fejezetben tárgyalt probléma a bemutatott eseteken kívül még számos alkalommal merült fel a világ különböző pontjain. Németországban a *Dürkheimer Gondelbahn*-ügy (1981),<sup>178</sup> a *Boxberg*-ügy (1986),<sup>179</sup> az Egyesült Államokban pedig a már említett esetek mellett a *Berman v. Parker* (1954) és a *Hawaii Housing Authority v. Midkiff* (1984) ügyek voltak alapvető jelentőségűek.<sup>180</sup> Ezen ügyek behatóbb vizsgálatára jelen tanulmány keretei között nincs lehetőségem.

## Konklúzió

Tanulmányomban a kisajátítás jogintézményét, ezen belül különösen a közérdek fogalmát vizsgáltam. Úgy vélem, levonható a következtetés, hogy a kisajátításnak van helye fejlett jogállamok jogrendszerében, sőt szükség is van ilyen eszközre, hiányában ugyanis fontos állami (bizonyos feltételek fennállása esetén magán-) beruházások megvalósítása válna lehetetlenné. A törvényi szabályozásnak ugyanakkor erős garanciákkal kell biztosítania, hogy

<sup>177</sup> Ryan M. KIRKHAM: „County of Wayne v. Hathcock: The Resurrection of the Public Use Limitation on the Power of Eminent Domain” 32 *N. Ky. L. Rev.* 2005/215.

<sup>178</sup> BVerfGE 56, 249 (*Dürkheimer Gondelbahn*) (1981).

<sup>179</sup> BVerfGE 74, 264 (*Boxberg*) (1986).

<sup>180</sup> Az esetek részletes bemutatása megtalálható: Sturtevant (2006) és Cornelius (2013).

a tulajdon kisajátítása ne lehessen visszaélészerű, önkényes. Többek között biztosítani kell, hogy kisajátítás valóban csak közérdek alapján mehessen végbe, ha azonban ezen fogalom alapos és a gyakorlatban is használható meghatározását keressük, számos további kérdéssel találjuk szembe magunkat.

A tulajdon közhatalmi úton történő elvonásának talán egyik legtöbb kérdést felvető esete, mikor közvetlenül magánérdek indokolja azt, és csak közvetetten jelenik meg a közérdek. Szükségszerűen kényes helyzeteket szül, ha az állam egy tulajdonos ingatlanát más tulajdonosnak adja át, az áttekintett amerikai esetek is ezt támasztják alá. A tanulmány megírása során kialakult álláspontom szerint ilyen helyzetekben sem kell teljes körűen tiltani a kisajátítást, de a létjogosultsága lényegesen kisebb, mint ha közvetlenül fennálló közérdek alapján történne a tulajdonelvonás. A teljes tilalom azonban itt is – ahogy az a kisajátításról általánosságban is elmondható – sokszor a fejlődés indokolatlan gátját jelentené.

A magyar jogszabályi környezetet és az Alkotmánybíróság határozatait vizsgálva azt látjuk, a közérdek fogalma nincsen (a lehetőségekhez képest) pontosan, egyértelműen meghatározva, és nem találkozunk olyan szempontrendszerrel sem, ami iránymutatást adhatna a vitás kisajátítási ügyek elbírálása során. Ennek az a következménye, hogy sérül a kiszámíthatóság alkotmányos követelménye, hiszen kellően pontos szabályozás hiányában már-már véletlenszerűen, esetről esetre változik, hogy mit tekint a bíróság jogszerű tulajdonelvonásnak és mit nem. A VII. fejezetben bemutatott, az amerikai bírói gyakorlat által kidolgozott és azóta is széleskörűen alkalmazott *Ryan-teszt* egészen konkrét iránymutatással szolgálhat a legbonyolultabb kisajátítási ügyek eldöntéséhez is. Úgy vélem, Magyarországon is szükség lenne hasonló szempontrendszerre. A szabályok kialakításánál fontos ugyanakkor az is, hogy nem szabad túl statikus, rugalmatlan és szigorú kritériumrendszert elfogadni. A dinamikus változó gazdasági élet és a rohamos technológiai fejlődés miatt szükség van a közérdekről alkotott fogalmunk folyamatos felülvizsgálatára.