

## A KISAJÁTÍTÁSI JOGCÍMEK VÁLTOZÁSA A KEZDETEKTŐL AZ 1955-ÖS KISAJÁTÍTÁSI KÓDEXIG

### I. Bevezető gondolatok

A kisajátítást a polgári jogi szakirodalom egyrészt a tulajdonszerzés egyik esetekén, másrészt a tulajdonjog egyik legmarkánsabb közjogi korlátjaként tárgyalja.<sup>1</sup> A kisajátítás fogalmára koronként és szerzőnként eltérő, változatos definíciókat találunk, ezeknek a meghatározásoknak a különbözőségeire más tanulmányaimban igyekeztem rámutatni. A kisajátítással kapcsolatban jelentkező eltérő megközelítések abban egységesek, hogy az ingatlanok tulajdonjogát az állam az eredeti tulajdonos akarata ellenére, törvényben meghatározott eljárás lefolytatása után, kártalanítás ellenében vonja el a maga, valamely önkormányzat vagy más személy javára. A kisajátítás azonban nem lehet öncél és nem szolgálhat pusztán tulajdoni szerkezetváltást, hisz annak az eszköze – a kisajátítás problematikájával foglalkozó szerzők többségének véleménye szerint – az államosítás vagy szocializálás (korszakonként eltérő elnevezésekkel), még akkor is, ha a két jogintézmény közötti határvonal bizonyos történeti korszakokban képlékeny. A kisajátítás a magántulajdonba való beavatkozás egyik legkomolyabb esete, ezért nagyon fontosak azok a törvényi garanciák, amelyek korlátozzák az állam mozgásterét. A kisajátítási célok vagy jogcímek szűk vagy tág meghatározása nagyon sokat elárul az államnak a tulajdonhoz való viszonyáról. A törvényben vagy – mint látni fogjuk – más korszakokban alacsonyabb szintű jogszabályokban szereplő jogcímek az állami beavatkozás kereteit jelentik. Ha a célokat túlságosan tágan határozzák meg, akkor a célokat szabályozó jogszabály tulajdonképpen elveszíti az eredeti tulajdonost védő, tényleges garanciális szerepét, ha viszont túl szűken, akkor esetleg fontos közösségi célok megvalósítása érdekében sem tud az állam cselekedni. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa, milyen célok érdekében tartotta elfogadhatónak a magyar jogalkotó a kisajátítással történő tulajdonszerzést vagy az eredeti tulajdonosok szempontjából tulajdonelvonást az első kisajátítási témájú jogszabályoktól a szocializmus első kisajátítási kódexének megjelenéséig.

### II. „Kisajátítási célok” a kezdeti „kisajátításszerű” törvényekben

Hazánkban a megkésett „polgárosodás”, és az ahhoz szorosan kapcsolódó gazdasági fellendülés miatt a kisajátítás átfogó törvényi szabályozása, egyáltalán az egységes magánjogi kódex elkészítése is késett. A kisajátítás és a kisajátítási célok történetének tárgyalása során különbséget kell tennünk a mai értelemben vett kisajátítást szabályozó törvények és a kisajátítás előzményének tekinthető, vagy kisajátításszerű törvények között.

A reformkor előtt is találkozhatunk olyan törvényekkel, amelyek a kisajátításhoz hasonló rendelkezéseket tartalmaznak, jóllehet a hazai jogirodalomban több szerző, többek között Kampis György<sup>2</sup>, Ruszoly József<sup>3</sup>, Petrik Ferenc<sup>4</sup> vitatja ezeknek, a törvényeknek a kisajátítással való rokonságát. A XIX. – XX. század fordulóján a kisajátítás témakörében publikált Harrer Ferenc<sup>5</sup>, majd a két világháború között

<sup>1</sup> Lenkovich Barnabás: *Dologi jog*. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2001 150. o.

<sup>2</sup> Kampis György – Varga József: *Kisajátítás*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970. 12-16. o.

<sup>3</sup> Ruszoly József: *Kisajátítási törvények Magyarországon 1836-1944*. In: Alkotmány és hagyomány, 1997. 253-265. o.

<sup>4</sup> Petrik Ferenc: *Kisajátítási jog*. Budapest, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008. 13. o.

<sup>5</sup> Harrer Ferenc: *A kisajátítási jog*. Az Atheneum r. Társulat kiadása, Budapest, 1896. 25. o.

Balás Gábor<sup>6</sup> viszont az említett összefüggés mellett érveltek. Ők a római jogban, sőt az ókori görögök jogában már feltűnt jogintézményként tekintett a kisajátításra.

Az állam általi tulajdonelvonás kezdetben (jóllehet ebben az időben még nem beszélhetünk kötöttségektől mentes, polgári értelemben vett tulajdonról) a bányászathoz kapcsolódott. A kisajátítás vagy a kisajátítással kapcsolatban tárgyalt törvények még nem valamely mai értelemben vett közszükséglet közvetlen megvalósítását szolgálták, hanem az akkoriban még ásványkincsekben igen gazdag bányák kiaknázását szabályozta. Azaz a közérdekűség nem jelenik meg egyértelműen, a törvények célja, hogy a kibányászott nyersanyagok ne a földek birtokosait, hanem a központi királyi hatalmat gazdagítsák. Ha feltétlenül ragaszkodunk a „kisajátítás” célhoz kötöttségéhez, akkor ebben az összefüggésrendszerben a cél a központi hatalom erősítése annak érdekében, hogy az állam az úgynevezett klasszikus funkcióit (főként honvédelem, hadsereg fenntartása) minél magasabb szinten tudja ellátni. Ezek a törvények is hordoznak kártalanításra utaló rendelkezéseket, így a tulajdonelvonás – vagy árnyaltabban a birtokelvonás – körüli bizonytalanságok rendezéséhez, vagyis a földbirtokosok és a király közötti viták, ellentétek feloldásához is hozzájárulhattak.

A Nagy Lajos király korában alkotott 1351. évi XIII. törvénycikk a következő: *„Ha pedig a nemesek birtokaiban arany vagy ezüst, réz, vagy vasbányák, avagy egyéb bányák lennének, ezeket megfelelő csere mellőzésével nem szabad elvenni; hanem ha a király akarja, az említett nemeseknek, efféle aranyérczet termő birtokaikért hasonértékű birtokokat adományozzon. Különben, ha a királyi felség azokat az ércben bővelkedő birtokokat nem akarja cserébe venni, akkor a királyi haszonvételt, vagyis a királyi jogra tartozó bányajövedelmeket a maga nevében szedesse be, magukat a birtokokat mindennemű egyéb haszonvételeikkel, jövedelmeikkel és jogukkal a nemesek kezén hagyván.”*

Magyarországon először az Anjou uralkodók látták meg és tudták kihasználni hazánk ásványkincseiben rejlő komoly gazdasági lehetőségeket, potenciális bevételforrásokat. A bányák „tömeges” feltárásával, a bányászat fellendülésével természetesen együtt járt a nemesi jogok sérelme is. Mivel a királyi hatalom ekkorra stabilizálódott, a nemesek ellenállását is sikerült megtörni. A bányászati jog az Anjou korban királyi felségjog, Zsigmond idejében viszont a bányanyitás joga minden egyházi és világi előkelőséget megilletett, azaz az ásványkincset rejtő földet nem lehetett a birtokostól kisajátítani, a birtokosoknak viszont meg kellett fizetnie az urburát.

Hunyadi Mátyás regnálása idején a központi hatalom annyira megerősödött, hogy a király bányakisajátítási jogot szerzett, ám a kisajátított birtokért „kellő és megfelelő” kárpótlást kellett adnia. Ezt tartalmazza az 1486. évi XLIX. törvénycikk, amely szerint *„a király az urak és nemesek ama fekvő jóságait és birtokait, a melyekben bármilyen aranyérczek találhatók, méltó és egyenértékű kárpótlás nélkül el ne vegye, hanem elégedjék meg a bányajövedelemmel. Továbbá, ha idők multán a nemesek vagy más birtokos emberek birtokain arany és ezüst érczetet, só vagy más aknákat találnának, ezeket a királyi felség kellő és megfelelő kárpótlás nélkül el ne vegye.”*

Mátyás halála után, II. Ulászló idején a királyi hatalom gyengülésével az uralkodó bányakisajátítási joga is megszűnt, sőt már nem csak a nemesség, hanem az ország „minden rendű lakosai” bányászhattak a birtokukon. Az 1492. évi XXX. törvénycikk úgy rendelkezett, hogy *„a királynak bármely országlakós fekvő jóságaiban felfedezett bármiféle ásványokat, a só kivételével nem szabad maga részére lefoglalni, hanem azoktól, kik a bányákat művelik, szedesse be a királyi bányajövedelmet.”*

A II. Lajos királysága alatt alkotott 1523. évi XXXIX. törvénycikk már az urburát sem említette. A törvény szövege szerint: *„Hogy arany és ezüst bőven legyen: engedje meg a királyi felség, hogy az arany- és ezüst-, valamint a réz és más érczbányákat mindenki szabadon művelje.”*

A reformkor előtt kisajátítási vagy kisajátításszerű törvényekkel csak elszórtan találkozunk. A XIX. század előtt a mai szempontból közérdekűnek nevezhető „kisajátításra” csak egyetlen példát említ a kisajátítással

<sup>6</sup> Balás Gábor: *Magyarországi kisajátítási jog*. Az Athenaeum R. –T. nyomása, Budapest, 1938. 17. o.

foglalkozó jogirodalom, mégpedig az 1548. évi XLIX. törvénycikket, amely elrendeli, hogy a vármegyék az országutak melletti erdőkből 200 könyöknyi területet vágjanak ki, hogy a rablók ne tudják az utazókat váratlanul, az erdő fedezékéből váratlanul előbukkanva megtámadni. Tekintettel arra, hogy a törvény nem tesz említést tulajdonelvonásról és kártalanításról sem, a törvénycikk rendelkezéseinek a kisajátítással való rokonságát nem tartom védhetőnek, azok – mai fogalmaink szerint – inkább a közérdekű használati joghoz hasonlítanak. Ám az említett 1548-as törvényben megjelenik egy a mai szempontból is közérdekűnek nevezhető cél a „tulajdon” korlátozásának egyik indokaként, vagy magyarázataként, mégpedig az országutak forgalma zavartalanlásának biztosítása.

### *III. A reformkori első kisajátítási törvények kisajátítási jogcímei*

A rendi Magyarországon tehát 1868 előtt is élt a „kisajátítás” gyakorlata, amelyet azonban főként csak a bányászati tevékenységgel és várerősségek építésével kapcsolatban szabályoztak törvényi szinten. Az egyéb közcélú beruházásoknál (pl.: csatornaépítés, útépítés, hidak, gátak és töltések építésénél) a közösségi érdekek érvényesítése érdekében szükséges földek kisajátításáról törvény nem rendelkezett, csupán egyfajta „szokásjog” vagy „joggyakorlat” élt: a vármegye illetve más törvényhatóság a beruházásokhoz szükséges ingatlanokat minden kárpótlás/kártérítés nélkül elvette.

A mai modern értelemben vett „elfogadható” kisajátítás egyetlen garanciája sem érvényesült (pl.: törvényben pontosan szabályozott eljárás, kártérítés/kártalanítás, a kisajátítással megvalósítandó célok pontos meghatározása). Ám kétségtelen, hogy már a reformkor előtt is ismert volt a magántulajdon közösségi célból és törvény alapján való igénybe vétele, illetve közösségi cél megvalósítása érdekében való elvonása, igaz a mainál jóval szűkebb keretek között, csak szűken meghatározott jogcímenek. Azonban a célzott gazdasági, infrastrukturális fejlesztéseket nem lehetett ilyen jogszabályi környezetben kivitelezni, ezért a XIX. század elején megindult fejlődés a kisajátítás egységes rendezését tette szükségessé.

Az 1830-as évek elején ez a helyzet tarthatatlanná vált és felmerült „egy átfogó expropriációs törvény” előkészítésének igénye. Azonban a kisajátítási törvénnyel kapcsolatban a nemességen belül nem jött létre konszenzus, hisz közülük sokan inkább túrték a nem bányászati célú kisajátítás zavaros, kaotikus, kiszámíthatatlan joggyakorlatát, mint nemesi előjogaik megnyirbálását.<sup>7</sup>

A kisajátítási törvények megalkotását a reformkorban tehát egy gazdasági igény kényszerítette ki, mégpedig az infrastrukturális fejlesztés és az annak révén elérhető gazdasági előny.

A reformkorban a kisajátítás szabályozásával kapcsolatban kialakult vitában a haladóbb szemléletű, egységes törvényi szabályozást igénylő nemesi csoport kerekedett felül. Az első, infrastrukturális beruházásokra alkalmazandó kisajátítási törvény az Ország köz-javát és kereskedését gyarapító magányos vállalatokról szóló 1836. évi XXV. tc., amelyet az ország kereskedelmi útvonalainak (vasutak, csatornák) kiépítésének, fejlesztésének megvalósítása érdekében alkottak. Az 1836. évi XXV. törvénycikk konkrétan meghatározza azokat az útvonalakat, amelyekhez kapcsolódó vízcatornák, vasutak, az ehhez szükséges hidak kiépítéséhez a kisajátítás eszközét igénybe lehet venni. Ezekben az esetekben a „kisajátítással” érintett eredeti tulajdonosoknak magánszemélyek és gazdasági társaságok részére kellett az ingatlanukat „*tökéletes és teljes mértékű kárpótlás mellett*”<sup>8,9</sup> átengedni, azaz „kisajátítás” nem állami tulajdonszerzést eredményezett. Az állam csak akkor avatkozott közbe, ha a vállalkozók és az eredeti tulajdonosok között – megegyezés hiányában – nem jött létre az adásvételi szerződés. Az állami szervek tulajdonképpen a „kárpótlás” összegének meghatározásánál és a tulajdon átengedésének kikényszerítésénél jutottak szerephez. Láthatjuk, hogy bár az idézett törvénycikk rendelkezései hasonlítanak a kisajátításhoz, azok messze nem alkottak egységes kisajátítási kódexet.

<sup>7</sup> Ruszoly József: i. m. 253-265.

<sup>8</sup> 1836. évi XXV. törvénycikk 3. §

<sup>9</sup> Egyúttal itt hívjuk fel arra a figyelmet, hogy a „kárpótlás” fogalomnak és jogi kifejezésnek az 1989/90-es rendszerváltás után sokszor vitatott fogalma itt tűnt fel törvényben először.

Az egy állandó hidnak Buda és Pest közötti építéséről szóló 1836. évi XXVI. tc. a gróf Széchenyi István által kezdeményezett, Buda és Pest közötti első állandó híd, a Lánchíd építésére vonatkozott. Ebben a törvénycikkben találkozhatunk először a kisajátítás elnevezéssel, de azt láthatjuk, hogy ezen a jogszabályhelyen is csak a Lánchíd építéséhez szükséges ingatlanok kisajátításáról van szó. Kisajátításnak csak akkor lehetett helye, ha Pest és Buda, illetve a Lánchidat kivitelező részvénytársaság között „*a minden esetre előre bocsájtandó barátságos egyeztetés nem sikerülne*”.<sup>10</sup> Ha a megegyezés nem jött létre, a jogvitát sommás úton a királyi Tábla rendezte, amelynek döntése ellen a hétszemélyes Táblához lehetett fordulni. Az 1836. évi XXVI. törvénycikk által szabályozott helyzetben nem állami tulajdonszerzésről van szó, mivel a kisajátítással érintett ingatlan tulajdonjogát a városoktól a Lánchidat kivitelező részvénytársaság szerezte meg.

Az 1840. évi X. törvénycikkkel a vízszabályozás problémáját rendezték országos szinten. Az 1840. évi XXXVII. törvénycikket a tervezett, de meg nem valósult Duna-Tisza csatorna építése érdekében fogadták el, míg az 1840. évi XL. tc.-et a Bécs – Trieszt közötti vasútvonal építésére. A Habsburg önkényuralom idején az osztrák ABGB-n alapuló, rendeleti szintű kisajátítási szabályokat alkottak, amelyek a vasúti, közúti és vízi építkezésekre vonatkoztak.

#### *IV. Az első kisajátítási kódex kisajátítási jogcímei*

Az említett kisajátítási témájú törvények csak egy-egy konkrét beruházásra, illetve később csak bizonyos szűken meghatározott jogcímekre vonatkoztak, a kisajátítás átfogó törvényi rendezésére egészen a kiegyezés utánig, 1868-ig kellett várni.

Az 1865-68. évi országgyűlés Horvát Boldizsár igazságügy-miniszter javaslatára alkotta meg az első hazai általános kisajátítási törvényt, az 1868. évi LV. tc.-et, bár később is születtek egyes speciális beruházásokhoz kapcsolódó törvények. Ez a törvény mintegy 90 §-ban szabályozta a kisajátítást az előmunkálatoktól kezdve az ingatlanra vonatkozó jogok rendezéséig.

Az 1868. évi LV. törvénycikk a kisajátítást csak a „*közjó tekintetéből*” engedélyezi, ami megfeleltethető a mai fogalmaink szerinti közérdekűség kategóriájának. A közérdekűség mellett egy taxatív felsorolást ad a célokról: „*gőz- és lőerejű vasutak, valamint közutak építésére, csatornákra, folyók szabályozására, vizek és mocsárok lecsapolására, futó homok meggátlására, hidak, kikötők építésére, távirdák felállítására, parti rakhelyek, parti raktárak (dockok) készítésére, végre hadi erődítésekre szükséges*”<sup>11</sup> ingatlanokat lehetett kisajátítani. A jogcímek felsorolása igencsak véges, főleg infrastrukturális beruházások megvalósítására, illetve korlátozottan honvédelmi célú erődítmények létesítésére lehetett a kisajátítás eszközével élni, természetesen abban az esetben, ha a – mai fogalmaink szerinti – közérdekűség feltétele fennállt. A „mindenható állam” koncepcióján szocializálódottak szempontjából igencsak érdekesnek hat, hogy a kisajátítás a legtöbb esetben nem állami tulajdonszerzést eredményezett, hiszen a beruházásokat eszközöző vállalatok szereztek meg a kisajátítással érintett ingatlanok tulajdonjogát vagy – a törvényben meghatározott esetekben – időleges haszonélvezeti jogát. Azaz az állam a kisajátítással kapcsolatban nem mosta össze a tulajdonosi funkcióit a szabályozó funkcióival, a közérdekűség valamilyen konkrétan meghatározott célt jelentett, amelyet nem, vagy nem feltétlenül az állam valósított meg, hanem valamilyen – a magyar kir. közmunka- és közlekedési miniszter által engedélyezett – vállalat. A kisajátítás mögötti állami kényszer abban merült ki, hogy bizonyos közérdekűnek tekintett beruházások megvalósítása érdekében lehetőséget biztosított a beruházó számára, hogy az eredeti tulajdonos akarata ellenére is megszerezze az érintett ingatlan tulajdonjogát. Ugyanakkor azt is láthatjuk, hogy a felsorolt kisajátítási jogcímeket viszonylag tágan határozták meg; a törvényben csupán különböző feladatokat nevesítettek,

<sup>10</sup> 1836. évi XXVI. törvénycikk 6. §

<sup>11</sup> 1868. évi LV. törvénycikk 1. §

amelyeknek megvalósítása érdekében végrehajtott kisajátításnak csak a közérdekűség generális és nehezen megfogható feltétele szabott határt.

#### *V. Az 1881. évi XLI. törvénycikk kisajátítási jogcímei*

Azonban a kiegyezéssel együtt járó gazdasági fellendülés jelentette kihívásoknak az 1868. évi LV. törvénycikk nem felelt meg, ezért került sor a második kisajátítási kódex megalkotására 1881-ben, amely ugyan komoly változtatásokkal, a kisajátítási célok állandó újrafogalmazásával, ám mintegy 70 éven keresztül, egészen 1951-ig volt hatályban. Az 1881. évi XLI. törvénycikk a kisajátítás feltételének tekinti a közérdekűséget, amelynek fennállta esetén is csak meghatározott, főként infrastrukturális beruházások elvégzés érdekében engedélyezte a kisajátítást. Az infrastrukturális beruházásokra vonatkozó kisajátítási jogcímek nagy része már szerepelt az 1868. évi LV. számú törvénycikkben, azonban azokat a jogalkotó az 1881. évi XLI. törvénycikkben pontosította, tovább árnyalta. A jogcímek tekintetében bekövetkezett talán legnagyobb változás, hogy a törvénycikk az állami épületek és intézetek létesítése érdekében is lehetővé tette a kisajátítást. Ez a módosítás az állami funkciók bővülésének, az államnak a közérdekű feladatok ellátásában betöltött szerepének változására, bővülésére hívja fel a figyelmet. Az előző kódex alapján ugyanis az állam tulajdonszerzése inkább kivételes jelenségnek számított. Az állami épületek és intézetek létesítése érdekében az addigi kódex nem tartalmazott kisajátítási jogcímet, ez a változás az államnak a „közérdekűség” fogalmához való viszonyát, illetve a magántulajdon közérdekből megvalósítható korlátozásának a kérdését is tovább árnyalja. A reformkorban, a modern értelemben vett polgári állami mintára kezdődött a magyar állam átszervezése, ami az állami funkciók bővülésével is járt. A klasszikus állami funkciók (pl.: honvédelem, közrend fenntartása, külügyek) mellett új funkciók jelentek meg, az állam újabb területekre terjesztette ki mozgásterét, hatáskörét, így többek között az (köz)oktatásra, (köz)egészségügyre, az infrastruktúra kiépítésére, fejlesztésére, olyan beruházások kivitelezésére, amelyek a magánszemélyek, illetve gazdasági társaságok számára valamilyen okból nem kifizetődők, viszont amelyek megvalósítása a társadalom érdekét szolgálta. Az államnak a szabályozási módszerei is megváltoztak, felgyorsult az (írott) jogalkotás és az állam közigazgatási, szabályozási funkciói is jelentősen bővültek. Az 1881. évi XLI. törvénycikkben találkozhatunk először a mai fogalmaink szerinti területrendezési, illetve településrendezési célú kisajátítással. Budapestet külön nevesíti a törvénycikk, amikor több, közelebről meg nem határozott közcélú középület létesítésére is teret enged a kisajátításnak. A jogalkotó a kisajátítási kódexben rögzítette, hogy a külön törvényekben meghatározott esetekben is helye van kisajátításnak. A kisajátítási jogcímek említett változásával kapcsolatban fel kell hívnom arra a figyelmet, hogy jöhetnek megjelentek olyan célok, amelyek fennállása esetén az állam szerzett kisajátítással tulajdonjogot (lásd állami épületek), azonban a legtöbb jogcím esetében (jellemzően az infrastrukturális fejlesztéseknél, ha törvény másként nem rendelkezett) a kisajátítással érintett ingatlan tulajdonjogát a közmunka- és közlekedési miniszter által engedélyezett, a beruházásokat megvalósító vállalat szerezte meg.

A kisajátítási célok az 1881. évi XLI. törvénycikk megalkotása után is folyamatosan bővültek, azonban azokat ágazati jogszabályok nevesítették. Általában ezekben az esetekben a kisajátítási eljárás lefolytatására is speciális szabályok vonatkoztak.

A műemlékek fenntartásáról szóló 1881. évi XXXIX. törvénycikk műemlékvédelemi célból lehetőséget biztosított a kisajátításra. Itt az államnak egyik új funkcióját fedezhetjük fel, amennyiben az a műemléki értékek megőrzését is feladatként tűzte ki. Az 1881. évi XXXIX. törvénycikkben meghatározott jogcím esetében a kisajátított műemlékek tehermentes tulajdonjogát az állam, pontosabban a műemlékek országos alapja szerezte meg. Azaz a „közérdekűség” célját a műemlékvédelem területén egyértelműen az állam valósította meg.

A hazai iparnak állami kedvezményekben való részesítéséről szóló 1890. évi XIII. törvénycikk különböző területeken állami kedvezményekben részesítette azokat a gyárakat, amelyek olyan termékeket állítottak elő, amelyeket a magyar szent korona országában addig nem, illetve azokat a gyárakat, amelyek speciális, a

törvényben meghatározott<sup>12</sup> cikkeket termeltek (pl.: különböző fémárukat, konzerveket és élelmiszereket stb.)

A kedvezmények között szerepel, hogy az említett gyárak javára akár végleges, akár ideiglenes kisajátításnak lehetett helye az 1881. évi XLI. törvénycikk szerint. Mint már említettem, a kisajátítási kódex alapján főszabály szerint a közmunka- és közlekedési miniszter által engedélyezett és a kódex I. §-ában meghatározott infrastrukturális beruházásokat eszközöző vállalatok javára lehetett ingatlant kisajátítani. Az 1890. évi XIII. törvénycikkben viszont a kisajátítással érintett ingatlanok körében jelentős megszorításokkal élt a jogalkotó, mivel csupán állami, törvényhatósági, községi (városi) vagyont képező olyan ingatlant lehetett kisajátítani nevesített gyáraknak, amely mezőgazdasági művelés alatt állt, vagy parlagon hevert és külön tudományos vagy más közcélú rendeltetéssel nem bírt.<sup>13</sup> Az 1890. évi XIII. törvénycikk tehát jelentős bővülést hozott azok körében, akiknek javára kisajátításnak volt helye. Ugyanakkor egy érdekes jelenséggel szembesülünk, amikor az állam állami kényszerrel kisajátítani engedi az állami vagy kvázi állami tulajdonban álló, törvényben meghatározott ingatlanokat tulajdonképpen gazdasági társaságok számára. Úgy vélem, hogy ez az esetkör igencsak rendhagyó, sőt többszörösen ellentmondásos, hisz az állam mint jogalkotó saját maga ellen kisajátítást, azaz a tulajdonjogának állami kényszerrel történő megfosztását tette lehetővé gazdasági társaságok részére, amivel az állam gyakorlatilag kötelezettséget vállalt arra, hogy a törvényben meghatározott ingatlanait eladja a felsorolt termékeket előállító gyáraknak. Ennek az állami döntésnek viszont álláspontom szerint nem a kisajátítás a célszerű és megfelelő eszköze. A kisajátítással kapcsolatban is igen gyakran felmerül a polgári jogi jogirodalom dologi joggal foglalkozó szerzőiben az az igencsak kényes kérdés, hogy a tulajdonjoggal kapcsolatban rendelkezik-e az állam immunitással, azaz perelhető-e az állam, alá van-e vetve az állam a saját törvényeinek.<sup>14</sup> Ennek a problémának az alapja, hogy az állam alkotja a törvényeket, a jogot és így a magántulajdon léte, védelme is állami döntés eredménye. A magántulajdonra épülő jogrendszerek egyik dilemmája, hogy az állam milyen esetekben jogosult beavatkozni a tulajdonviszonyokba, a magántulajdon szentségét milyen mértékig kell tiszteletben tartania, a magántulajdont mely esetekben vonhatja el az eredeti tulajdonosoktól.<sup>15</sup>

Viszont az 1890. évi XIII. törvénycikk egy újabb elméleti problémával szembesít bennünket, hogy tudniillik az állam elrendelhet-e kisajátítást a tulajdonában álló ingatlanokra, méghozzá magánszemélyek javára és ebben az esetben hogy kell tekintenünk a kisajátítási kártalanításra. A kisajátítási kártalanítást fő szabály szerint a kisajátítás kérő vagy az állam fizeti annak, akit a tulajdonjától megfosztottak, az 1890. évi XIII. törvénycikkben szabályozott helyzetben viszont a kártalanítást az állam (törvényhatóság, község vagy város) kapta a kisajátítást kérő gyáraktól, de csak abban az esetben, ha az állam a kisajátítás feltételeit (közérdekűség és meghatározott jogcím) biztosítottak látta. Tehát az állam terhére elrendelt kisajátításról végső soron mégis az állam döntött, ily módon a kisajátítás tulajdonképpen nem több, mint egy tulajdonosi döntés.

Úgy vélem, hogy a törvénycikk dogmatikailag átgondolatlan szabályozási módszert alkalmazott, amely egy többszörösen „tudathasadásos” államot láttat. Az említett tudathasadásos állapotra a törvénycikk miniszteri indokolása adhat magyarázatot, amely szerint „*nagyobb gyárak létesítésére az illető községre nézve is nagy haszonnal jár, és ennek dacára merültek fel esetek, melyek egyoldalú és indokolatlan helyi érdekek és szempontok miatt nehézségeket gördítettek fontos iparvállalatok létesülése elé, sőt volt eset, midőn egy igen fontos iparág meghonosítása ily félszeg akadékoskodás miatt meghiúsult.*” Tehát az ellentmondásos szabályozás hátterében a központi hatalom és a helyi érdekkörök konfliktusa állt, és a központi hatalom iparfejlesztési céljainak a törvényhatóságok, községek, városok ellenében való megvalósításához a kisajátítás eszközét választotta. Ugyanis a kisajátítási eljárás viszonylagos garanciát nyújtott a befektetőknek, hogy reális áron és belátható időn belül juthatnak ingatlanhoz.

<sup>12</sup> 1890. évi XIII. törvénycikk 1. § 2. pont

<sup>13</sup> 1890. évi XIII. törvénycikk 5. §

<sup>14</sup> Menyhárd Attila: *Dologi jog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2007. 201-223. o.

<sup>15</sup> Menyhárd Attila: i. m. 207. o.

## VI. Az 1955. évi 23. sz. tvr.<sup>16</sup> kisajátítási jogcímei

Az állam szerepfelfogása, jelentőségének értékelése, az állami funkciók és az államnak a magántulajdonhoz való viszonya is jelentősen megváltozott az 1950-es években. A rendszer az államosítás eszközével tulajdoni szerkezetváltást eszközölt, és a magántulajdon teljes felszámolását tűzte ki célként. Az állam önmagát tekintette a közösségi érdekek legfontosabb, sőt egyetlen elismert őrzőjének. Jól példázza ezt az állítást, hogy kisajátítással csak az állam szerezhette meg a kisajátítással érintett ingatlan tulajdonjogát, a Tvr. 6. §-a szerint ugyanis kisajátító csak az állam lehetett. Ugyanakkor a Tvr. 1. § (2) bekezdés b) pontja szerint ingatlant ki lehetett sajátítani mindazokban az esetekben, amelyekben külön törvény, törvényerejű rendelet, vagy a Minisztertanács által kibocsátott jogszabály lehetővé tette. A felsorolt jogszabályok olyan kisajátítási jogcímekeket is nevesítettek, amelyeknél a kisajátító nem az állam, viszont a kisajátított ingatlan tulajdonjogát minden esetben az állam szerezte meg, a – nem állam – kisajátító csak az ingatlan kezelési – birtoklási jogát. Itt szeretném felhívni a figyelmet arra az óriási szemléleti fordulatra, amely az első kisajátítási kódex (1868. évi LV. törvénycikk) és az 1955-ös Tvr. között felfedezhető. Az előbbinél a kisajátítás főszabály szerint nem állami tulajdonszerzést eredményezett, utóbbinál viszont kizárólag az államszerezhetett tulajdonjogot kisajátítással.

A Tvr. 1. §-a szerint földet és épületet magánszemélytől kisajátítani vagy ideiglenesen kisajátítani csak közérdekből lehet. Ám felmerülhet a kérdés, hogy ki, milyen szempontok alapján ítélte meg, hogy mi minősül közérdeknek, mit tekintettek a korban közérdeknek. A „közérdekűség” feltételének fennálltáról a tanács végrehajtó bizottságának igazgatási osztálya döntött. A főleg a Tvr. rendelkezéseit tárgyaló Görgényi-Ács-féle, kisajátításról szóló monográfia<sup>17</sup> nem foglalkozott behatóan a mérlegelés szempontjaival, csupán azt említette, hogy a helyi tanácsok rendszere, széles tömegbázisra alapozottsága a biztosíték arra, hogy a konkrét kisajátítási ügyben szigorúan fontolóra kerüljön a köz érdekének súlya. A magam részéről fenntartásokkal fogadom a közérdekűség feltétlen érvényesülésére vonatkozó állítást és véleményem szerint a helyi tanácsok „széles tömegbázisra alapozottsága” sem nyújthatott megnyugtató biztosítékot. A kisajátítással kapcsolatban a másik fontos szempont, hogy milyen célok érdekében, milyen jogcímeken lehet helye kisajátításnak. A törvényerejű rendelet egy rendhagyó megoldást alkalmazott: a kisajátítási célok egy része a hatályos kisajátításról szóló törvényben is szerepel (pl.: közforgalom céljára szolgáló létesítmények, vízvezetékek, csatornák, szennyvíztisztító telepek építésére, honvédelem céljára, bányaművelés, városrendezés, házhelykialakítás és házhelyrendezés, új települések belterületének kialakítása céljára stb.), ugyanakkor a felsorolás tartalmaz néhány rendkívül tágan meghatározott célrendszert. Azonban a kisajátítási célokat nem csak törvényi szintű jogszabály (törvény vagy törvényerejű rendelet) fogalmazhatott meg, hanem a Minisztertanács által kibocsátott egyéb jogszabály is, ami az eredeti tulajdonosok védelmének alacsony szintjére utal. Jelen tanulmányban – a terjedelmi korlátokra való tekintettel – csak két olyan jogcímről szólok, amely a korábbi kisajátítási kódexben egyáltalán nem fordult elő.

a) *Az államhatalom és az államigazgatás szerveinek, intézeteinek, intézményeinek, ipari termelő üzemeknek és gépállomásoknak elhelyezésére és üzemi működésükhöz szükséges létesítmények részére*<sup>18</sup>

Ez jelenti a Tvr.-ben nevesített legtágabb kisajátítási jogcímet, amelynek konkrét eseteit lehetetlen felsorolni. Az állami épületek és intézetek létesítése érdekében, valamint a szabadságvesztés-büntetés végrehajtására rendelt épületek és intézetek biztosságának eszközésére már 1881 óta lehetőség volt ingatlanok kisajátítására. Azonban a Tvr. rendelkezései ennél jóval tágabb kategóriát jelentettek, hiszen nemcsak az államnak mint közhatalmat gyakorló entitásnak az épületei tartoztak ide, hanem az államnak mint a gazdaság monopolhelyzetű szereplőjének az épületei is, azaz az állami, központi és tanácsi szerveken, kórházakon, iskolákon, egyetemeken kívül az ipari termelő üzemek (pl.: kohászati üzemek,

<sup>16</sup> 1955. évi 23. sz. tvr. a kisajátításról (a továbbiakban Tvr.)

<sup>17</sup> Görgényi Gábor – Ács Imre: *A kisajátítási jog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1959. 26. o.

<sup>18</sup> 1955. évi 23. sz. tvr. 1. § (2) bek. e)

házipari üzemek) elhelyezése érdekében is lehetőség nyílt a kisajátításra. A törvénynek az „ipari termelő üzemek” fordulatát a korabeli joggyakorlat szintén kiterjesztően értelmezte, hiszen gyakorlatilag minden állami tulajdonban lévő vállalat, gyár, kereskedelmi üzlet stb. elhelyezése, fejlesztése, átalakítása céljából helyt adtak a kisajátítási kérelemnek, természetesen, ha a közérdekűség általános követelménye fennállt. Azt láthatjuk, ezt a kisajátítási jogcímet olyan tágan határozták meg, hogy szinte még a többi kisajátítási jogcímet is fölöslegessé tette. A Tvr. olyan jogalkotói szemléletről árulkodik, amely az állami érdeket feltétlenül az egyéni érdek fölé helyezte. Az 1950-es években valamennyi termelőegység állami kézbe került és az állam vált a gazdasági élet szinte egyetlen szereplőjévé. Ez a jogcím nagyban hozzájárult a magántulajdon szisztematikus felszámolásához.

*b) Állami gazdaságok zárt területén belül a gazdálkodás zavartalanságának biztosítása érdekében.<sup>19</sup>*

A jogcím vizsgálata során azt láthatjuk, hogy a Tvr. összemosta a „közérdekűség” és az „államérdekűség” amúgy sem túl markánsan elkülöníthető kategóriáját, a közérdekűséget védhetetlenül tágan határozta meg. Az állam a gazdasági szabályozó szerepkörén kívül a gazdaság szinte egyetlen, monopolhelyzetű szereplőjévé vált és a közjogi hatalmát is az állam tulajdonosi helyzetének erősítésére használta fel. Ez a kisajátítási jogcím adott lehetőséget arra is, hogy a „tagosítási hullámnak” esetleg ellenállókat is a jog eszközeivel ellehetlenítsék annak ellenére, hogy a jogszabály szó szerinti értelmezése alapján elvileg nem nyílt mód az állami gazdaságok területének kisajátítás útján történő növelésére.

## VII. Záró gondolatok

Jelen tanulmányommal azt tekintetem át, hogy az állam milyen célok megvalósítása érdekében tartotta elfogadhatónak a magántulajdon eredeti tulajdonosoktól való elvonását a kezdetektől az 1960-as évekig. A kisajátítási jogcímek változásának kutatása azonban messze túlmutat önmagán, hiszen a kisajátítási jogcímekben megnyilvánul, mintegy „lecsapódik” az állam szerepfelfogása, az államnak a gazdasági életben betöltött funkciója és az államnak a magántulajdonhoz való viszonya. A rendszerváltás utáni, még mindig „átmenetinek” tűnő jogrendszeren szocializálódott jogászság számára a kisajátítás egyet jelent vagy egyet jelentett az állami vagy kvázi állami (önkormányzati) tulajdonszerzéssel, jóllehet a magyar polgári hagyományok szempontjából – mint arra rámutattam – ez egyáltalán nem egyértelmű, hiszen a modern értelemben vett polgári állam nem tartja önmagát a közérdekűség egyetlen megtestesítőjének, megvalósítójának. Az említett gondolatmenet alapján feltűnik a klasszikus magyar polgári jog egyik jelentős szerzője, Kolosváry Bálint találó kisajátítás-definíciója: „*kisajátítás az az eljárás, melynél fogva az állam – még 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>20</sup> Azaz a kisajátítás nem szükségszerű fogalmi eleme az állami tulajdonszerzés, csupán az állami kényszerrel történő tulajdonelvonás.

<sup>19</sup> 1955. évi 23. sz. tvr. 1. § (2) bek. g)

<sup>20</sup> Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog 5. kötet Dologi jog*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó vállalata, 1942. 194. o.