

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-472/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványa szerint az 1990-es évek elején örökléssel és cserével szerezte meg debreceni belterületi lakóházas ingatlanját, ami a helyi településrendezési tervekben 30 éve teljes egészében tervezett út részeként szerepel. A szabályozás fenntartását az önkormányzat mai napig indokoltnak tartja, azonban – bár a függő jogi helyzet évtizedek óta fennáll – az ingatlan tulajdonjogát megváltani, kisajátítani nem kívánja. A panaszos sérelmezi, hogy az önkormányzat 30 éve „lebegtetí” az út beruházását, ezzel az ingatlan eladását ellehetetleníti, de használni sem tudja. Kifogásolja azt is, hogy a jogszabályi előírások alapján az önkormányzat úgy tervezhet útépitést más ingatlanjára, hogy annak megvalósítására nem határoz meg határidőt. Ugyancsak a hatályos jogszabályok szerint a panaszos kisajátítás kezdeményezésére nem jogosult, illetve az erre irányuló igényét a bíróság elutasította, arra hivatkozva, hogy a közlekedési célú korlátozás 1985 óta – vagyis tulajdonszerzését megelőzően – folyamatosan fennáll. A panaszos beadványában nem a közigazgatási és nem a bírósági eljárás, hanem a jogszabályi környezet felülvizsgálatát és megváltoztatásának kezdeményezését kérte. Nem gondolja, hogy a jogalkotó szándékosan kívánt volna ilyen helyzetet teremteni.

Figyelemmel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján felmerült a jogi szabályozással összefüggésben Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tulajdonhoz való alapvető jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során megkerestem a Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárát, továbbá Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatát és a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalát.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *A tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” és (2) bekezdés: „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”)*

Alkalmazott jogszabályok

- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.);
- A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (Kstv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

A megállapított tényállás

I. A panaszos tulajdonában áll egy debreceni, Bartók Béla utcai „kivett lakóház, udvar, gazdasági épület” megjelölésű ingatlan, melynek tulajdoni illetőségeit 1992-ben és 1993-ban öröklés és csere jogcímén, a fennmaradó hányadát 2009-ben örökléssel szerezte meg.

Az ingatlan nagyobb részét Debrecen Megyei Jogú Város Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási tervéről szóló 8/2003. (V. 23.) Kr. rendelet (a továbbiakban: DÉS) 33 méter szélességű, gyűjtőút részeként szabályozza. A területet már az 1/1985. (IV. 15.) Tanácsi rendelettel jóváhagyott Debrecen általános rendezési terve is 30 méterben szabályozott szerkezeti jelentőségű út részeként tartalmazta.

Így szabályozta a területet a 9/1988. (IX. 24.) Te. rendelettel jóváhagyott szabályozási tervlap is. A szabályozást Debrecen általános rendezési tervéről szóló 45/1995. (X. 16.) Kr. számú rendelet és a 20/1996. (IV. 29.) Kr. rendelettel jóváhagyott szabályozási terv is fenntartotta.

A panaszos 2007 novemberében kezdeményezte Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalánál az építési tilalom felülvizsgálatát. Ekkor azt közölték vele, hogy a szóban forgó Bartók Béla utcai ingatlant a DÉSZ a nyugati főút területeként szabályozza, így az az eredeti rendeltetésének megfelelő lakótelekként a továbbiakban nem hasznosítható, és az ingatlant érintő nyomvonal módosítására nincs lehetőség. Tájékoztatták arról is, hogy mivel az ingatlan rendeltetését közérdekű célban határozták meg, kisajátítási eljárást kezdeményezhet.¹ Kérelmét nyilvántartásba vették, a vételi kötelezettség határideje 2010. november 28-án jár le.

A határidő lejártát követően a panaszos az Észak-alföldi Regionális Közigazgatási Hivaltól kérte Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) kötelezését az ingatlan kisajátítására, azonban a 2010. december 02-án kelt, 1645-2/2010-Ha-Db. számú határozattal azt elutasították, mert a Kstv. 5. § (2) bekezdése 5 évben határozza meg az ingatlan adásvételére vonatkozó megállapodás létrejöttét, e határidő pedig még nem járt le.

A panaszos 2012 novemberében a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivaltól (a továbbiakban: Kormányhivatal) kérte, hogy az Önkormányzatot kötelezze a szóban forgó kisajátítási kérelem előterjesztésére. E kérelmét a 2013. március 14-én kelt, HBB/05/00153-4/2013. számú határozattal ugyancsak elutasították. A határozat indokolása szerint az ingatlant érintő közlekedési célú korlátozás az 1/1985. (IV. 15.) Tr. számú rendelet óta folyamatosan – vagyis a panaszos tulajdonszerzésének időpontjában is – fennáll, a Kstv. 5. § (1) bekezdése viszont nem ad lehetőséget a kérelem teljesítésére.

A panaszos a döntéssel szemben a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz fordult. A bíróság a közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló keresetét – a 9.K.30.321/2013/10. számú ítéletében – elutasította. Az ítélet szerint a panaszos az ingatlan tulajdonjogát akkor szerezte meg, amikor a helyi építési szabályzat arra már korlátozást tartalmazott, vagyis a kormányhivatal helyesen utasította el a kisajátításra kötelezés iránti kérelmet.

II. Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata tájékoztatásának összefoglalása²

Az Önkormányzat képviselőjében a polgármester jelezte, hogy a panaszos kisajátításra kötelezés iránti kérelméről jogerős bírósági döntés született. Az ingatlant érintő jogi szabályozással kapcsolatban pedig kiemelte, hogy *a szabályozás folyamatosságát a bírósági ítélet is kétséget kizáróan megállapítja*. Hangsúlyozta, hogy a Kstv. szerint a kisajátításra kötelezésre abban az esetben van jogi lehetőség, ha a tulajdonos az ingatlant a helyi építési szabályzatban foglalt rendelkezés hatályba lépését követően szerezte meg. Figyelemmel arra, hogy a panaszos tulajdonszerzésekor a szabályozás már fennállt, kisajátításra kötelezés iránti kérelmének megalapozottan nem lehet helyt adni.

A DÉSZ előkészítése, elfogadása során az út nyomvonala szerkezeti jelentőségű útnak minősült, ami indokolta a szabályozás fenntartását. Mind a rendelet elfogadásakor, mind felülvizsgálatakor – a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően – sor került a szabályozás indokainak, mértékének, időtartamának a mérlegelésére. Ha korlátozás vagy tilalom elrendelése szükséges, arra csak az Étv. rendelkezéseinek betartásával kerülhet sor. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy minden szabályozási elem megalkotásakor részletes szakmai vizsgálatot kell végezni, és a szabályok felülvizsgálata során is mérlegelni kell a szabályozás fenntartásának szükségességét, a korlátozás mértékét, valamint azt, hogy az adott szabályozási elem megvalósítható-e más módon. Változtatási tilalom elrendelése esetén a tilalom a szabályozás elkészítésének időszakára szól, *konkrét nyomvonal kialakítása esetén azonban nem mindig állapítható meg a megvalósítás határideje*.

¹ Étv. 30. § (4) bekezdése

² SZER-138576-3/2015.

A tervezett fejlesztés megvalósításának határidejével, várható időpontjával kapcsolatban kiemelte, hogy a *szabályozás célja nem a konkrét ingatlan beépíthetőségének korlátozása, hanem szakmai, közlekedési, várostervezési szempontból indokolt fejlesztés következetes szerepeltetése a szabályozási területeken.* A beruházás megvalósítása sok esetben jelentős időt, előkészítő munkát, pénzügyi forrásokat, tulajdonosokkal való egyeztetést, jogi eljárásokat igényel, így vannak olyan területek, ahol hosszabb időn át változatlan a szabályozás. *Amennyiben az ingatlant a tulajdonos a leendő útszabályozás ismeretében szerzi meg, a kártalanításnak nincs jogalapja.* Ilyen esetben az ügyfél alacsonyabb forgalmi értéken szerez tulajdonjogot, a meglévő állapotnak megfelelően használhatja, viszont esetleges későbbi szabályozás-módosítással jelentős értéknövekményre is szert tehet.

A településrendezési szabályozás alapján *az önkormányzat nem „lebegteti” a tervezett közterület kialakítását,* hanem jogszerű eljárásban konzekvensen szerepelteti azt a településrendezési eszközeiben. Egy jelentős nyomvonalas infrastrukturális elem megvalósítását nem lehet a településrendezés során pontos időponthoz kötni, a település egészének hálózati viszonyait érintő döntések meghozatalánál egy sor szakmai, lakossági, pénzügyi kérdést kell mérlegelni.

A szabályozások fenntartásának indokait, hatásait a területfejlesztési, településrendezési döntések során folyamatosan felülvizsgálják és a lakossági kezdeményezéseknek is eleget tesznek. A szóban forgó, tervezett út nyomvonalát és a panaszos ingatlanát érintő szabályozást is többször vizsgálták – lakossági kérésre külön is –, azt összhangban találták a városszerkezeti szempontokkal. Korrekcióra nincs lehetőség, mert az ingatlan a szabályozási tervben közterületként rögzített terület középpontjába beékelődve helyezkedik el.

Az Önkormányzat az ingatlant érintő szabályozás elfogadása és felülvizsgálata során jogszerűen járt el, a nyomvonal megváltoztatása, megszüntetése – szakmailag – nem indokolható. *A tervezett beruházás megvalósítása megnyugtató megoldást jelenthet – mind az önkormányzat, mind a panaszos számára –, azonban erre vonatkozó konkrét megvalósítási határidő jelenleg nem határozható meg.*

III. A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal tájékoztatásának összefoglalása³

A kormányhivatal megvizsgálta a helyi településrendezési szabályozást és Debrecen Megyei Jogú Város egyes területeire vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 30/2014. (VIII. 28.) önkormányzati rendeletet. Az ingatlan tulajdoni lapjának adatai szerint a panaszos telkére az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti (változtatási, telekalakítási és építési) tilalmat nem rendeltek el. A DÉSZ azon rendelkezése, amely az ingatlant a majdani gyűjtőút részeként szabályozza, nem tekinthető az Étv. szerinti tilalomnak, ezért annak mértékére és időtartamára vonatkozóan hatályos jogszabályok nem tartalmaznak rendelkezést (arra az Étv. 20. § (2) bekezdése sem alkalmazható).

A törvényességi felügyeleti eljárás a településrendezési eszközök és azok elfogadására, módosítására irányuló *képviselő-testületi eljárások jogszerűségét vizsgálja, de annak nem tárgya egyedi ingatlanokhoz kapcsolódó korlátozásokból fakadó sérelmek feltárása.*

Az, hogy a helyi építési szabályzat egy ingatlant hosszú ideje meg nem valósult gyűjtőút részeként szabályoz, nem eredményezi a tulajdonosi jog aránytalan sérelmét, mivel a tulajdonos kezdeményezésére az megalapozza az Étv. 30. §-a szerinti kártalanítást. Az önkormányzati szabályozásból eredő sérelmet a Kstv. azon szabálya eredményezi, amely szerzési jogcímre tekintet nélkül kizárja a kisajátítás kezdeményezésére jogosultak köréből azokat, akik a korlátozás keletkezése után szereztek tulajdonjogot.

IV. A Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkára tájékoztatásainak összefoglalása⁴

IV.1. Az építésügyi helyettes államtitkár – konkrét adatok hiányában – általános tájékoztatást adott, hangsúlyozva, hogy a jogi szabályozás és a Kstv. előírásai miatt az Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: IM) álláspontja az irányadó.⁵

Az Étv. 20. § (2) bekezdésében nevesített tilalmakat külön rendelettel vagy határozattal kell elrendelni, ami nem egyenértékű fogalom az ingatlan építési jogának korlátozásával.

³ HBB/04/00593-4/2015.

⁴ 2014. október 16-án kelt ÉHÁT/129/2/2014. és 2014. június 9-én kelt ÉHÁT/401/3/2014. számú ügyiratok

⁵ Az IM válaszainak összefoglalást lásd a tényállás II.4. pontjában.

A Étv. szerinti változtatási tilalom kizárólag rendelettel és a helyi építési szabályzat készítésének időszakára, vagy annak hatálybalépéséig rendelhető el, maximum 3 évre, amely a 3 év eltelte után külön rendelkezés nélkül megszűnik. Építési-, illetve telekalakítási tilalom a településrendezési feladatok megvalósítása, végrehajtása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése, valamint a természet-, a környezet védelméről szóló törvényekben foglaltak érvényre juttatása érdekében rendlehető el, külön rendelettel vagy határozattal.⁶ Ezen tilalmak mindegyike lehet határozott idejű, határozatlan idejű, illetve valamely meghatározott feltétel bekövetkeztéig tartó.

A településrendezési eszközzel szembeni jogorvoslati lehetőség a törvényességi felülvizelési eljárás. A kormányhivatalok ennek keretében vizsgálják – többek között – a helyi önkormányzat döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét; törvényen alapuló jogalkotási, jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését. Továbbá vizsgálhatja a határozattal vagy rendelettel elfogadott településfejlesztési döntéseket és településrendezési eszközöket.

A 2009. szeptember 30-ig hatályban volt építési törvény⁷ szerint a hatálybalépésekor a korábbi jogszabályok rendelkezései szerinti tartalmi követelményeknek megfelelően készített településrendezési terveket a módosításukig változatlanul a megyei jogú városok, a városok, a főváros, valamint a fővárosi kerületek esetében legfeljebb 2003. december 31-ig, egyebekben 2007. december 31-ig lehetett alkalmazni. A megadott időponton túl a korábbi jogszabály előírásainak megfelelően kidolgozott településrendezési terveket hatályon kívül kellett helyezni, és ezt követően csak az új Étv. és a végrehajtására kiadott kormányrendelet előírásainak megfelelő településrendezési eszközöket lehetett kidolgozni.

Az önkormányzat kormányrendeletben előírt feladata, hogy a településszerkezeti tervet legalább 10 évente, a helyi építési szabályzatot legalább 4 évente áttekintse és döntsön arról, hogy azokat továbbra is változatlan tartalommal alkalmazza, módosítja, vagy új településrendezési eszközt készít.

Csak a konkrét tényállás ismeretében tisztázható, hogy a panaszos ingatlanát érinti-e valamely tilalom, a hatályos településrendezési eszközökben rögzített építési szabályok – az ingatlant terhelő korlátozások vonatkozásában – változtak-e az 1985-ben hatályos településrendezési tervhez képest.

IV. 2. A helyettes államtitkár továbbá tájékoztatott arról, hogy az ügy rendezetlensége és az ingatlan kisajátításának végre nem hajtása nem kizárólag az Étv. szabályozásából következik, hanem a Kstv. 5. § (1) bekezdéséből is. Ezen kívül a Mötv. 13. § (1) bekezdése szerint a településfejlesztés és a településrendezés az önkormányzatnak a helyi közügyek körében ellátandó feladata. A helyben biztosítható közfeladatok körében több olyan is van a Mötv-ben, amely a tervszerű településfejlesztés és településrendezés nélkül nem, vagy csak igen nehézkesen oldható meg jól. Ilyen feladat például a település működőképes közlekedésének biztosítása. A településrendezés amellet, hogy a jobbiztonságot és ezzel a kiszámíthatóságot is szolgálja, a közérdek megtestesülésének egyik jogalapja, amelyben az önkormányzatnak felelősen kell a közérdeket képviselnie.

A településrendezési eszköz feladata többek között a közterületekkel kapcsolatos közérdek megfogalmazása és – bizonyos esetekben akár hosszú távon – azok érvényre juttatása. A rövid távú magánérdekkel ellentétben ezek az elvárások nem minden esetben mérhetőek pontosan, nehezebben is érvényesülnek, hiszen a telekhatárok megváltozása a lakosságban feszültséget kelt, mindemellet jelentős forrást igényel. *Az építésügyi szabályozáson túlmutató feladat megtalálni azt az eszközt, amivel az önkormányzatokat érdekeltté lehet tenni a közterületek – kiszámítható időn belüli – kialakításában.*

⁶ A telekalakítási és építési tilalom elrendeléséről szóló 24/2009. (IX. 30.) NFGM rendelet

⁷ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 60. § (3) bekezdése

A Kormány 2013. január 1-jével jelentősen módosította a településrendezés előírásait.⁸ A *hatályos Étv. nem állapít meg konkrét időkorlátot, a korlátozások feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra való szorításának általános követelményén túl. A jövőbeni tervek végrehajtásával kapcsolatos korlátozások indokolják a településrendezési feladatok megvalósulását biztosító sajátos jogintézmények, ezen belül a kisajátítással kapcsolatos rendelkezések felülvizsgálatát, annak tisztázását, hogy van-e mód olyan országos szabályozás kialakítására, amelynek alapján kiszámíthatóvá válik a korlátozás fennállásának időtartama. A probléma körüljárása során a közérdek, a jogos magánérdek, a szerzett jog és az öröklés kérdéseiből kiindulva is mérlegelni kell az elvárásokat, ez pedig túlmutat a településrendezés területén.*

Nincs olyan nyilvántartás, amelyből a helyi építési szabályzatokban elrendelt – kisajátítással összefüggő – korlátozások időtartama kigyűjthető lenne, ezért célszerűnek látszik egy erre irányuló vizsgálat lefolytatása.

Folyamatban⁹ van a településrendezési szakterület szabályozásának újragondolása, melynek keretében lehetőség nyílik az Étv. kisajátítási előírásainak koncepcionális áttekintésére.

V. Az Igazságügyi Minisztérium álláspontjának összefoglalása¹⁰

V.1. Az IM az építésügyi helyettes államtitkárság megkeresése alapján összehasonlította az Étv. és a Kstv. szabályozását.¹¹

Az ingatlan megvásárlása és kisajátítása kezdeményezésének joga az ingatlan tulajdonosát is megilleti, ha az ingatlan tulajdonjogát a korlátozás keletkezése előtt szerezte meg, és az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat valamely később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat jelentősen akadályozza vagy megszünteti. Ezzel áll szinkronban az Étv. kártalanítási szabályozása, amely szerint, ez azt a tulajdonost illeti meg, akire a helyi építési szabályzat módosítása kihatással volt, akinek érdekeit a helyi építési szabályzat a korábbiakhoz képest hátrányosan érintette, vagyis aki a helyi építési szabályzatban szereplő korlátozás keletkezésekor az ingatlan tulajdonosa volt.

Kérdésként merült fel, hogy huzamosabb ideje fennálló tulajdoni korlátozás mennyiben felel meg a tulajdoni korlátozással szemben támasztott alkotmányjogi követelményeknek? A tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak. Az Alaptörvény maga hangsúlyozza a tulajdon társadalmi felelősségét, nemzetgazdasági, szociális funkcióját és ezek összefüggésrendszerét, a tulajdonos ebből adódó kööttségeit is. *A tulajdonhoz való jog korlátozása tehát csak annyiban alkotmányos, amennyiben az építési korlátozás a helyi építési szabályzatban meghatározott közérdek megvalósításához feltétlenül szükséges mértékben érinti a tulajdonnal való rendelkezés jogát. Külön értékelendő szempont a korlátozás megtámadhatósága és az alapjog-korlátozás alkotmányosságának garanciája, vagyis az, hogy a korlátozást megfelelő előnyök kompenzálják-e. Az Alkotmánybíróság döntései szerint a „tulajdonkorlátozás átmenetisége az arányosság egyik összetevője”, ami valódi alkotmányossági mérce és „aránytalanak tekinti (...) az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható”.*

Az Étv. 7. §-a szerinti területrendezéssel, településfejlesztéssel kapcsolatos szabályai alapjogi értelemben a keretet biztosítják a korlátozás szükségességének vizsgálata során. Az Étv.-ben rögzített ún. építési tilalmak teremtik meg az alapjogi korlátozás konkrét alapjait, ezért a mögöttük húzódó közérdek alkotmányossági szempontból lényeges kérdés. Nem tudni azonban, hogy a konkrét esetben milyen jellegű korlátozás (tilalom) szerepel a helyi építési szabályzatban.

Az Étv. – az Alaptörvénnyel összhangban – 20. § (2) bekezdésében általánosságban rögzíti, hogy a „tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, s azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn”.

⁸ A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet

⁹ Lásd az építésüggyel kapcsolatos társadalompolitikai elképzelések megvalósítását célzó intézkedésekről szóló 1032/2015. (I. 30.) Korm. határozat 7-9. pontjait

¹⁰ Az IM Gazdasági Kodifikációs Főosztály 2014. szeptember 3-án kelt XX-GKFO/942/2014. és az IM Igazságügyi és magánjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár 2015. május 21-én kelt XX-GKFO/942/2/2014. számú ügyiratai

¹¹ Az Étv. 30. § (4) és a Kstv. 5. § (1) bekezdéseinek viszonya

Az Étv. a 30. § (4) bekezdésében foglalt tulajdonjogi korlátozás „ellensúlyaként” maga rögzíti¹² a kártalanítási szabályokat annak érdekében, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozása megfeleljen az alapjogi korlátozásra irányadó alkotmányos, illetve alaptörvényi követelményeknek, így azt is, hogy a „*kártalanítási igény a vagyoni hátrány keletkezésekor válik esedékessé*”¹³, továbbá „*a tulajdonost, hasznélvezőt a (4) bekezdésben foglalt eljárás lefolytatása esetén megilleti a (7) bekezdés szerinti kártalanítás*”¹⁴.

A konkrét ügyben annak lehet jelentősége, hogy mikor történt a tulajdonszerzés, mikor hozták meg a helyi építési szabályzatban a tulajdoni korlátozást és annak pontosan mi volt a tartalma, továbbá a tulajdoni korlátozás tekinthető-e olyannak, amely nem felel meg a tulajdonkorlátozás átmenetisége követelményének, azaz *annak időtartama kiszámítható-e, avagy korlátlan*.

V.2 Az IM helyettes államtitkára elemezte a hatályos jogi szabályozást, a kisajátítás és az építésügyi szabályozás történetét és viszonyát, a tulajdoni korlátozás alkotmányossági előírásait és az intézkedési lehetőségeket is.

Az 1985-ös korlátozás elrendelésekor hatályban volt, az építésügről szóló 1964. évi III. törvény 13. § (2) bekezdése szerint „*a telekalakítási, illetőleg építési tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni*”. Az akkori szabályozás is utalt a kisajátításra, azonban a szabályozás logikája alapján az első lehetséges megoldás a cseretelekre való jogosultság volt, és ennek sikertelensége esetén merülhetett fel a kisajátítás lehetősége.

Az építésügyi és kisajátítási szabályozás korábbi viszonyának jellegén a Kstv. módosított azzal, hogy – összhangban azzal a jogalkotói célkitűzéssel, hogy a kisajátítás akkoriban számos külön törvényben szétszórt esetei központi jogszabályban legyenek szabályozva – az építésügyi korlátozás esetén igénybe vehető kisajátítás esetkörének kisajátítási szabályozását külön is megjelenítette, összhangban az Étv.-vel. Így az építésügyi korlátozás alapjait, szakmai tartalmát, a kártalanítás szabályait továbbra is az Étv. határozta meg, ugyanakkor az ez alapján igénybe vehető kisajátítás lehetőségét – ugyancsak az Étv.-vel összhangban, annak szabályozására épülve – a Kstv. tartalmazta.

A jelen ügyben „*nem az ügy kisajátítási vonulatával, hanem a tulajdonkorlátozás önkormányzat általi fenntartásának módjával és időtartamával kapcsolatban merülhetnek fel aggályok*”. Tisztázandó az a kérdés, hogyan lehetséges az, hogy az önkormányzat 1985. óta fenntartja a korlátozást anélkül, hogy a korlátozás célját megvalósítaná.

A tilalmak, korlátozások feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra való szorításának általános követelményén túl *jelenleg az Étv.-ben nincs olyan szabály, mely valamely később megvalósítandó közérdekű cél érdekében elrendelt tilalmak fenntartására konkrét időkorlátot állapítana meg*. Indokolt annak megvizsgálása is, *hogy az ilyen típusú korlátozás tekintetében lenne-e mód olyan szabályozás kialakítására, melynek alapján kiszámíthatóvá válna a korlátozás fennállásának időtartama, mely alapján megállapítható lenne egy olyan végső időpont, melyen túl a korlátozás már nem tartható fenn*.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

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

¹² Étv. 30. § (5)-(9) bekezdései

¹³ Lásd az Étv. 30. § (7) bekezdését, amely szerint „*Ez az időpont a helyi építési szabályzat, szabályozási terv hatálybalépésének, illetőleg az e törvény 20. § (4) bekezdésében foglaltak szerinti tilalmat, korlátozást elrendelő határozat jogerőre emelkedésének a napja*”.

¹⁴ Étv. 30. § (9) bekezdés

Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése alapján kizárt a vizsgálati lehetőségem minden olyan ügyben, amelyben bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. A panaszos nem az önkormányzat és a kormányhivatal, mint közigazgatási szervek eljárásának az alapjogi vizsgálatát kérte, hanem a jogszabályi környezet áttekintését és felülvizsgálatát, ahol konkrét ügye szemlélteti a szabályozás rendezetlenségét. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni?”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatait indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján: *„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”*.¹⁵

¹⁵ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy *az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy *„a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”* (56/1991. (XI.8.) AB határozat). Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek Alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdései szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, illetve tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet*. Az Alkotmánybíróság több alkalommal leszögezte, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint *„Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”*.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője*. A Testület szerint a kisajátítás a tulajdon közjogi megterhelésének az a szélső esete, amikor a teherviselés alkotmányossága elismerésre kerül, és emellett legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítésére kerül sor, továbbá az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet. *Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni*. A tulajdon alkotmányjogi fogalma nem azonos a tulajdon polgári jogi definíciójával, annál tágabb, és az Alaptörvény a tulajdonjogot, *mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesei alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa*. Kimondta azt is, hogy *alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásaért, illetve az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybíróági értékelés voltaképpeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett*. Álláspontja szerint bizonyos esetekben a tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti a kisajátításhoz hasonló védelmet. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága kapcsán *„aránytalanak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.”*

III. Az ügy érdemében

1. A panaszos ingatlanát nem az Étv. 20. § (1) bekezdése¹⁶ szerinti tilalom, hanem Debrecen Megyei Jogú Város helyi építési szabályzatának távlati közlekedésfejlesztési terve – amely az ingatlan 33 méteres gyűjtőút részeként szabályozza – érinti.

¹⁶ Az Étv. 20. § (1) bekezdése szerint: *„Az érintett területre a) változtatási tilalom rendelhető el a helyi építési szabályzat készítésének időszakára annak hatálybalépéséig, b) telekalakítási, illetve építési tilalom rendelhető el ha) a településrendezési feladatok megvalósítása, végrehajtása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztettség megelőzése, bb) a természet-, illetve a környezet védelméről szóló törvényekben foglaltak érvényre juttatása érdekében.”*

A tervet a helyi településrendezési előírások 1985 óta tartalmazzák, azonban az út kialakítására az elmúlt 30 évben nem került sor. Az Önkormányzat álláspontja szerint azonban arra – városszerkezeti szempontok miatt – mindenképpen szükség van.

A panaszos ingatlanának használatát tehát nem az Étv. 30. § (1) bekezdése¹⁷ szerinti jogszabályban vagy hatósági határozatban elrendelt tilalom korlátozza (amit az ingatlan-nyilvántartásba is fel kell tüntetni), hanem a helyi építési szabályzatban rögzített, jövőben megvalósítani tervezett közút – vagyis olyan közcél –, melynek megvalósítása a panaszostól, mint tulajdonostól nem várható el. A tilalom nem olyan, ami valamely építési tevékenységet megtilt, hanem olyan körül nem határolható korlátozás, ami a tervezett beruházás majdani megvalósításához kapcsolódik és egyfajta tulajdonosi bizonytalanságot (függőhelyzetet) okoz. A telken végezhető építési tevékenységre alapvetően a leendő beruházás számára kijelölt terület nagyságának van ráhatása; s bár egy majdani terv az ingatlan jelenlegi használatát elvileg nem érinti, de ha a kijelölés az egész ingatlanra vonatkozik, az alapjaiban teszi problémássá a további építési tevékenységet, tulajdonosi fejlesztést (hiszen azokra csak a terv ismeretében és saját kockázatára kerülhet sor), vagyis az már tényleges korlátozás.

Az Étv. 30. § (4) bekezdése szerint „Ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat valamely később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, a tulajdonos attól követelheti az ingatlan megvételét, akinek érdekében állt a közérdekű célt szolgáló korlátozás előírása (a továbbiakban: érdekelt). Ha az érdekelt nem állapítható meg, vagy jogutód nélkül megszűnt, a tulajdonos a települési önkormányzattól követelheti az ingatlan megvételét. Ha az ingatlan megvételére vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított öt éven belül nem jön létre, a tulajdonos kezdeményezheti a kisajátításról szóló törvény szerinti eljárást.”

Az Étv. előző előírásaiból következik, hogy ha az önkormányzati rendeletben (jogszabályban) előírt, később (a jövőben) megvalósítandó terv korlátozza a tulajdonosi, építési jogok gyakorlását, a tulajdonos kezdeményezheti ingatlan megvásárlását, kisajátítását. Erre akkor kerülhet sor, ha a szabályozás révén kialakult helyzet 5 éven belül adásvétellel (közös megegyezéssel) vagy kisajátítással (egyoldalúan) nem rendezhető, vagyis az erre irányuló kezdeményezés eredménytelen volt.

A jövőben megvalósítandó tervekkel kapcsolatban az Étv. feltételként a tulajdoni és építési jogok – vagyis az ingatlan jelenlegi és jövőbeni használatának, hasznosíthatóságának – korlátozását határozza meg, de ezen túlmenően, egyéb követelményt nem ír elő (sem az ingatlan tulajdonosa, sem az adott norma tekintetében).

Az Étv. 30 § (4) és (7) bekezdései szerint a tulajdonos által kezdeményezett kisajátítási eljárásra a kisajátítási eljárás szabályait kell alkalmazni.

A Kstv. előírásai szerint a kisajátítást kérő – alapesetben – az állam, a helyi önkormányzat és olyan harmadik személy lehet, aki közérdekű célt megvalósító tevékenységet lát el, vagy akit törvény kisajátítási eljárásra kötelez. A Kstv. 5. § (1) bekezdése szerint meghatározott esetekben¹⁸ az ingatlan megvásárlása és kisajátítása kezdeményezésének joga az ingatlan tulajdonosát is megilleti, ha az ingatlan tulajdonjogát a (...) korlátozás keletkezése előtt szerezte meg, és (...) az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat valamely később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat (...) jelentősen akadályozza vagy megszünteti.

Az 5. § (2) bekezdés – az Étv. 30. § (4) bekezdésével egyezően – a kisajátítás tulajdonos általi kezdeményezését az eredménytelen adásvételi kezdeményezéstől számított öt év elteltéhez köti.

¹⁷ Az Étv. 30. § (1) bekezdése szerint „Ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (üvezési előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, hasznélvezőnek kára származik, a tulajdonost, hasznélvezőt kártalanítás illeti meg.”

¹⁸ A Kstv. 2. §-a szerint ingatlant kisajátítani – többek között – az alábbi közérdekű célokra lehetséges: „c) terület- és településrendezés; (...) n) építésügyi korlátozások felszámolása; o) az ingatlan terhelő, az ingatlan rendeltetészerű használatát jelentősen korlátozó, vagy megszüntető közérdekű használati jogok, szolgálalmak miatti bátrányok megszüntetése; (...)”

Tehát a tulajdonos – az Étv. előírása alapján – kérheti ingatlanának kisajátítását, ha a helyi építési szabályzat az ingatlan rendeltetését olyan jövőbeni közérdekű célban határozta meg, melynek megvalósítása tőle nem várható el és az a tulajdonosi, építési jogait korlátozza. Ugyanakkor a Kstv. alapján erre csak az a tulajdonos jogosult, aki a tulajdonjogát a helyi építési szabályzatban rögzített korlátozás keletkezését megelőzően szerezte meg. Minden általam megkeresett szerv megerősítette – a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete is ezt tartalmazza –, hogy a panaszos a jövőbeli korlátozással érintett ingatlanára az Étv. alapján ugyan jogosult lenne kisajátítási eljárást kezdeményezni, azonban a kisajátítással kapcsolatos eljárási előírások miatt ezt még sem teheti meg, mert a településrendezési korlátozást követően jutott – örökléssel és cserével – tulajdonjogához. Mindezek alapján *megállapítom, hogy a Kstv. a tulajdonos által való kisajátítás kezdeményezésével összefüggésben további szűkítő feltételt – időkorlátot – állít, az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti esetekben ugyanis azt csak azok a tulajdonosok kezdeményezhetik, akik a helyi építési szabályozás által előírt korlátozás előtt szereztek tulajdonjogukat.*

2. A jövőbeli tervek által okozott sérelmek miatti „kompenzációból” egyes ingatlantulajdonosok eljárási alapon történő „kizárása” kapcsán szükségesnek tartom a jogi szabályozás kialakulásának áttekintést. A korábbi törvényi szabályozás – az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény (Ét.) – kizárólag a rendezési tervben vagy hatósági határozatban elrendelt telekalakítási és építési tilalmat ismerte, ennek megfelelően rendezte¹⁹ a kártalanítási szabályokat. Az Ét. szabályai szerint tilalom fennállásakor az első lehetséges megoldás a telekcseré volt, sikertelensége esetén – második lehetőségként – kerülhetett sor a kisajátításra, s amennyiben ezek nem történtek meg és a tilalmat 3 éven belül nem szüntették meg, akkor nyílt meg a korlátozás miatti kártalanítás lehetősége. Az Ét. előírásai – 1991. július 23-tól – azt is kimondták, hogy a *korlátozási kártalanításra csak az a tulajdonos tarthat igényt, aki a tilalom elrendelésekor is az ingatlan tulajdonosa volt, vagy az ingatlant ilyen tulajdonostól örökölte.*²⁰

Az 1998. január 1-jén hatályba lépett Étv. főszabályként a kártalanítást jelölte meg megoldási lehetőségként, amelyre a tulajdonos akkor jogosult, ha egy településrendezési intézkedés miatt az ingatlan korábbi rendeltetése, felhasználási módja megváltozik és ebből a tulajdonosnak kára származik.²¹ A kártalanítással kapcsolatos hatályos előírásokat az Étv. 30. §-a tartalmazza. Mindezek alapján rögzíthető, hogy az Ét. szabályozásához képest az Étv. megfordította a kártalanítási főszabályt, újraszabályozta a kártalanítás rendszerét és a kisajátítást a főszabály melletti speciális előírásként²² határozta meg, mégpedig a településrendezési jogszabályokban szereplő, jövőbeli tervekből származó korlátozásokkal kapcsolatban, mint az ingatlanok megváltásának lehetőségét (ezt jelenleg az Étv. 30. § (4) bekezdése tartalmazza).

¹⁹ Az Étv. hatályba lépésével hatályon kívül helyezett Ét. 13. §-a szerint „(1) A rendezési terv jóváhagyására jogosult a terv végrehajtásának biztosítása céljából a város (község) meghatározott területre szánt telekalakítási, illetőleg építési tilalmat rendelhet el. Az építésügyi szabályzatban¹⁹ vagy más jogszabályban, valamint meghatározott esetekben telekalakítási, illetőleg építési tilalmat az építésügyi hatóság is elrendelhet. (2) A telekalakítási, illetőleg építési tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, és azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok vagy körülmények már nem állnak fenn. Az ingatlan tulajdonosa (kezelője, használója) az ingatlant a jogszabályok keretei között a tilalom fennállása alatt is birtokolhatja, használhatja és azzal rendelkezhet. (3) Ha a telekalakítási, illetőleg építési tilalommal terhelt - a tilalom elrendelése előtt felosztható, illetőleg beépíthető - ingatlant nem sajátítják ki, vagy a tulajdonos nem kap cseréingatlant, vagy pedig a tilalmat időközben nem szüntetik meg, három év eltelte után a tulajdonos részére - kérelmére - évenként korlátozási kártalanítást kell fizetni. Ez a fizetési kötelezettség a természeti kár megelőzése és a tulajdonos érdekében elrendelt tilalom esetére nem vonatkozik. (4) A korlátozási kártalanítás évi mértéke a használat, illetőleg a hasznosítás lehetőségének a korlátozásából eredő kár összegének arányos része, legfeljebb azonban az ingatlan mindenkori forgalmi értékének 5%-a. Ezt a kártalanítást az ingatlan kisajátítása esetén a kisajátítási kártalanításba, cseréingatlan adása esetén pedig annak értékébe be kell számítani. (5) A korlátozási kártalanításra csak az a tulajdonos tarthat igényt, aki a tilalom elrendelésekor is az ingatlan tulajdonosa volt, vagy az ingatlant ilyen tulajdonostól örökölte. A kártalanítást a tulajdonos részére az köteles megfizetni, akinek az érdekében a tilalmat elrendelték. (6) A korlátozási kártalanítás fizetési kötelezettség az 1992. január 1-jén fennálló, illetőleg azt követően elrendelt tilalmakra vonatkozik. A (3) bekezdésben említett három éves időtartamot az 1992. január 1-jén fennálló tilalom esetében ettől a naptól, egyébként pedig a tilalmat elrendelő határozat jogerőre emelkedésének a napjától kell számítani.”

²⁰ Ét. 13. § (5) bekezdés első mondata

²¹ Az Étv. kihirdetésekor hatályos 30. § (1) bekezdése szerint „Ha valamely településrendezési intézkedés következtében az ingatlan korábbi rendeltetését, használati módját meg kell változtatni és ebből a tulajdonosnak, hasznélvezőnek kára származik, a tulajdonost, hasznélvezőt kártalanítás illeti meg”. Míg a jelenlegi norma a következő: „Ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (vezetési előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, hasznélvezőnek kára származik, a tulajdonost, hasznélvezőt kártalanítás illeti meg.”

²² Az Étv. kihirdetésekor hatályos 30. § (3) bekezdése szerint „Ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv valamely később megvalósítandó közérdekű célban határozza meg, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, a tulajdonos a közérdekű cél kedvezményezettjétől, illetőleg ennek hiányában a települési önkormányzattól követelheti az ingatlan megvételét. Ha a megvételre vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított három éven belül nem jön létre, az ingatlant ki kell sajátítani.”

Az átmeneti szabályokról szóló, jelenlegi Étv. 60. § (2) bekezdés második mondata²³ szerint az *e törvény 30. §-ának rendelkezéseit kell alkalmazni a törvény hatálybalépésétől kezdődően a korábbi rendezési tervek alapján fennálló, a tulajdonosi érdekeket sértő övezeti előírások változásával, az egyedi határozattal elrendelt, továbbá az egyedi határozattal el nem rendelt tilalmakkal kapcsolatban. Az Étv. tehát csak a településrendezési tervekből származó tilalmakkal összefüggésben tartalmaz átmeneti előírást, az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti, jövőben megvalósítandó közcélokkal kapcsolatban nem.*

Miközben az Étv. újraszabályozta a kártalanítási előírásokat, a korábbi – az Étv. 13. § (5) bekezdése szerinti – örökös „igényjogosultságot” elismerő szabályozást nem vette át, de fenntartotta a kisajátítási előírásokra²⁴ történő korábbi törvényi kiutalási formát.

Az Étv. hatályba lépése után tíz évvel – 2008. január 1-jén – lépett hatályba a Kstv., amely – az IM álláspontja szerint – megfelelően módosított az építésügyi és a kisajátítási szabályozás korábbi viszonyán, a kisajátítás korábban szétszórt eseteit, előírásait egyetlen központi jogszabályba vonta össze.

A Kstv. 5. § (1) bekezdése ugyanakkor általános kisajátítási előírásként határozta meg, hogy a tulajdonos (ingatlan megvásárlás és kisajátítás) kezdeményezési jogának egyik feltétele, a korlátozás előtti tulajdonszerzés. A korlátozás előtti tulajdonszerzés explicit kimondása azonban nem tükrözi az eltérő szerzési módok sajátosságait, különbségeit. Egy átlagos tulajdon-átruházáshoz képest ugyanis az öröklésnél teljesen eltérő a jogszerzők helyzete, a változás indítéka, mint adásvételnél. Adásvétel esetén (de ajándékozásnál is) a szerző fél tisztában van a megszerzendő ingatlan státuszával, a jogügylet tárgyával, függetlenül attól, hogy az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti korlátozások (a tilalmakkal szemben) az ingatlan-nyilvántartásba nincsenek bejegyezve. Az örökösre helyébe lépő örökösre ugyanakkor ez nem jellemző, sőt, az ingatlan öröklésére mérlegelési lehetősége nincs (csak a teljes örökséget utasíthatja vissza).

A Kstv. előírásából következően – és az Étv. korábbi szabályával szemben – az örökös új tulajdonosnak számít – a panaszos is részben így szerezte tulajdonjogát –, emiatt esik a kisajátítás kezdeményezésének lehetőségétől, ha a később megvalósítandó közérdekű cél helyi szabályozásban való rögzítése megelőzte öröklését.

Mindezek alapján rögzíthető, hogy az Étv. és a Kstv. hatályos szabályozása egymásra épül, azonban *az Étv. (sem a Kstv.) nem tartotta fenn azt a szabályt, hogy a korlátozási kártalanítás nem csak a tulajdonost, hanem örökösét is megilleti.*

2.1. A tulajdonos Étv. 30. § (4) bekezdésében biztosított kisajátítás kezdeményezési jogának „annulálása” nem csak az öröklésnél, hanem más esetben is megvalósulhat. E jogszabályhely alapján kezdeményezett kisajátításra kötelezés jogi szempontból akkor is sikertelenné válhat, ha az osztatlan közös tulajdonú ingatlan utóbb tulajdonostársá válta tagja nem a korlátozás előtt, hanem azt követően kezdeményezi az eljárást.

Önmagában az idő múlása és az ehhez kapcsolódó természetes tulajdonjogi változások is okozhatják a tulajdonos kisajátítás kezdeményezési jogának elvesztését, hiszen a helyi szabályozásban a később megvalósítandó közérdekű cél hosszabb ideig fennállhat (mint ahogy jelen ügyben közel 30 éve). Ugyancsak az idő múlásával állhat elő az, hogy a korlátozás elfogadásától az Étv. 30. § (4) bekezdésében előírt öt év ugyan még nem telt el, de elhalálozás miatt a tulajdoni viszonyokban – ha csak részlegesen is – változás történik.

Az előzőek, valamint az Étv. és a Kstv. egymásra épülő jogi szabályozása miatt nem zárható ki az sem, hogy az érdekelt – a közérdekű korlátozás jogosultja, a kisajátítás leendő kötelezettje – egyoldalú előnyhöz jut(hat) azzal, hogy az időközi jogváltozás, a Kstv. 5. § (1) bekezdése révén, a tulajdonos által való kisajátítás kezdeményezését akadályozza. Ez pedig lehetőséget adhat a terv megvalósításának (esetleg a kisajátításnak) elodázására.

²³ 2000. március 1-jétől hatályos és az Étv. módosításáról szóló 1999. évi CXV. törvény 34. § (1) bekezdése állapította meg.

²⁴ 2008. január 1-jéig a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet és annak végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet volt hatályban.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy* nem csak a Kstv., hanem az Étv. is értékeli az időmúlását, vagyis *az Étv. 30. § (4) bekezdésének alkalmazásában – a kisajátítás tulajdonos általi kezdeményezhetőségében – szerepe van az időnek és múlásának.*

3. Az általam megkeresett szervek a panaszos ügyében a hatóság eljárását azonos módon ítélték meg, azonban a helyzet okait nem, arról véleményük eltérő.

Az Önkormányzat szerint intézkedése, eljárása jogszerű volt, a kártalanításra, kisajátításra vonatkozó törvényi rendelkezésekre pedig nincs ráhatása.

A Kormányhivatal szerint a gyűjtőút megvalósulásának hiánya nem eredményezi a tulajdonosi jogok aránytalan sérelmét, mert az Étv. 30. §-a biztosítja a tulajdonos kártalanítását. A sérelem okozója a Kstv., mert a szerzési jogcímre tekintet nélkül kizárja a kisajátítás kezdeményezésére jogosultak köréből azokat, akik a korlátozás keletkezése után szereztek tulajdonjogot.

Az építésügyi helyettes államtitkárság pedig úgy foglalt állást, hogy az ügy rendezetlensége és az ingatlan kisajátításának végre nem hajtása nem kizárólag az Étv. rendelkezéséből, hanem a Kstv. 5. § (1) bekezdéséből is következik.

Az IM a tulajdonkorlátozás önkormányzat általi fenntartásának módjával és időtartamával kapcsolatban lát aggályokat. Az Étv.-ben a tilalmak, korlátozások feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra való szorításának általános követelményén²⁵ túl nincs olyan szabály – amit az építésügyi helyettes államtitkár is megerősített –, amely valamely később megvalósítandó közérdekű cél érdekében elrendelt tilalmak fenntartására konkrét időkorlátot állapítana meg.

A minisztériumi válaszok felvetik olyan vizsgálat szükségességét, amely áttekinti a jövőbeli tervek végrehajtásának előkészítésével kapcsolatos korlátozásokat és jelezik olyan szabályozás kialakításának indokoltságát, mely révén kiszámíthatóvá válna a korlátozás fennállásának időtartama, vagy megállapítható lenne olyan végső időpont, melyen túl a korlátozás már nem tartható fenn.

Összességében rögzíthető, hogy a jogi szabályozás nem egyértelmű, a panaszosra kiható élethelyzet orvoslására, konfliktus feloldására nem tartalmaz előírást. Az egyértelmű, hogy míg az Étv. 30. § (4) bekezdése teljes körűen biztosítja a tulajdonosi kártalanítást, addig azt a Kstv. 5.§ (1) bekezdése korlátozza.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az Étv. és a Kstv. szabályozása nem kellően egyértelmű és részletes, nem állnak összhangban;* a Kstv. szerint a tulajdonos örököse nem kezdeményezheti ingatlana kisajátítását olyan esetben, amikor arra az Étv. alapján egyébként jogosult lenne.

A fennálló jogi helyzet önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézze elő.

4. A válaszok többsége az Étv. szabályozásának ellentmondó Kstv. 5. § (1) bekezdését jelöli meg a probléma forrásaként, azonban a kormányhivatali és a minisztériumi álláspontokból az is kitűnik, hogy az Étv. szabályozása sem aggálytalan: „*a tilalmak, korlátozások feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra való szorításának általános követelményén túl jelenleg az Étv.-ben nincs olyan szabály, mely valamely később megvalósítandó közérdekű cél érdekében elrendelt tilalmak fenntartására konkrét időkorlátot állapítana meg.*”

Az Étv. 7. § (2) bekezdése alapvető – általános – követelményként rögzíti, hogy a *településfejlesztés és a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel.*

Az Étv. a jövőben megvalósítandó közérdekű célokhoz kapcsolódó korlátozásokra és azok fennállására, fenntartására, időtartamára semmilyen előírást nem tartalmaz. Azokra – vagyis, amikor egy ingatlant majdani gyűjtőút (egyéb fejlesztés) részeként jelölnek ki és ezzel a tulajdonosi és építési jogokat korlátozzák – nem alkalmazhatók az Étv. tilalmak mértékére és időtartamára vonatkozó előírások²⁶ (hiszen ezek nem tilalmak).

²⁵ Az Étv. 20. § (2) bekezdése szerint „*A tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, s azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn. A tilalmak felülvizsgálatát a helyi építési szabályzat felülvizsgálatával együtt el kell végezni.*”

²⁶ Étv. 20. § (2) bekezdése

Megjegyzendő, hogy e szabályok megsértése esetére nincs semmilyen szankció vagy jogkövetkezmény, mert azok csak általános jogalkotói elvárást (óhajt) fogalmaznak meg, ami közvetlenül nem kényszeríthető ki.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy az *Étv. szabályozása a jövőbeli közérdekű célokból származó korlátozásokkal és fenntartásokkal kapcsolatban nem biztosítja (nem garantálja) a jogos magánérdek szempontjainak érvényesíthetőségét.*

4.1. Az Alkotmánybíróság számos alkalommal²⁷ foglalkozott a tulajdonhoz való alapvető joggal és korlátozhatóságával. Az IM is kiemelte, hogy az nem abszolút, korlátozhatatlan alapjog, ugyanakkor annak korlátozása csak annyiban alkotmányos, amennyiben az építési korlátozás a helyi építési szabályzatban meghatározott közérdek megvalósításához feltétlenül szükséges mértékben érinti a tulajdonnal való rendelkezés jogát.

Az Alkotmánybíróság a 3125/2015. (VII. 9.) AB határozatában – a közelmúltban – alkotmányossági szempontból vizsgálta az *Étv. 30. § (4)* és a *Kstv. 5. § (2)* bekezdéseit, áttekintette a tulajdonhoz való joggal és a kisajátítással összefüggő szabályokat, az *Étv. 30. § (1)* és *(4)* bekezdése szerinti korlátozásokat és azok kapcsolatát a tulajdonszerzés időpontjával. A Testület az ingatlan megvételeire irányuló tulajdonosi kérelemtől fennálló öt éves határidővel összefüggésben megállapította, hogy [a tulajdonos ez idő alatt] „(...) *jogilag bizonytalan helyzetben van, mivel addig a közérdekű célt szolgáló korlátozás előírásában érdekelt vagy a helyi önkormányzat nyilatkozatától függ az, hogy ténylegesen meddig tart ez az állapot.* Az adott alkotmányjogi panasz alapján csak a *Kstv. 5. § (2)* bekezdés vizsgálatára került sor, az Alkotmánybíróság értelemszerűen nem vizsgálta a – jelen panasszal érintett – *Kstv. 5. § (1)* bekezdését és az azzal kapcsolatos jogi szabályozás alkotmányosságát.

A korábbiak alapján rögzíthető, hogy a vizsgált jogi helyzet egyrészt a *Kstv. 5. § (1)* bekezdésének szabályaiból származik – mert a tulajdonos már nem jogosult a kisajátítás kezdeményezésére –, ugyanakkor visszavezethető arra is, hogy a *Kstv.* alapján kisajátításra jogosult önkormányzat azt – immár 30 éve – nem kezdeményezi.

Az Alkotmánybíróság a 94/2011. (XI. 17.) AB határozatában elvi szinten rögzítette, hogy „(...) az *Alkotmány 13. § (1)* bekezdésében biztosított alapvető jog korlátozása alkotmányos célok szolgálatában csak akkor tekinthető maradéktalanul alkotmányosnak, ha a korlátozás ideiglenességét, átmenetiségét a törvényi rendezés pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően biztosítja [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 26-27.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 98.; 13/1998. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1998, 429, 434.]” Vagyis alapjogi szempontból visszas minősül az olyan tulajdonjogi korlátozás, amely az időtartamát (korlátozott voltát) pontosan és kiszámítható módon nem határozza meg, vagy nem biztosítja az ellenőrzés, fellépés lehetőségét, ha e követelményt megsértik.

Az Önkormányzat válasza alapján rögzíthető, hogy a településrendezési szabályozásban megjelenő közérdeket, a tervek megvalósítását (azok szükségességét) előbbre valónak tekintik, mint az idő múlását vagy a sérelmet szenvedő tulajdonos érdekeit. Ezért alappal merül fel az a kérdés, hogy milyen „erős” közérdek állhat fenn, ha a szóban forgó terv megvalósítása huzamos ideig elodázható, mennyire arányos az egyéni érdek (a tulajdon) korlátozása.

A helyi szabályozással elrendelt, a jövőbeli közérdekű célok érdekében korlátozott tulajdonosi és építési jogok miatt a tulajdonos – az *Étv. 30. § (4)* bekezdése alapján – az eredménytelen tulajdon-átruházási kezdeményezést követő 5 év után léphet fel (elméletileg – a *30. § (1)* bekezdése alapján – kártalanítási igénnyel is élhet, ha abból effektív kára keletkezik). Az Alkotmánybíróság 3125/2015. (VII. 9.) AB határozata szerint a kisajátítás kezdeményezés (kártalanítás) megnyílására meghatározott 5 éves időtartam és az addig fennálló bizonytalan tulajdonosi helyzet alapjogi szempontból nem kifogásolható, ugyanakkor ennek a helyzetnek évtizedeken vagy – mint jelen esetben közel – egy emberöltőn át történő fennállása, a végső időpont korlátjának hiánya mindenképpen visszas.

²⁷ Például legutóbb a 20/2014. (VII. 3.) és a 3125/2015. (VII. 9.) AB határozatokban

Az Étv. szabályozása alapján a tulajdonosok sem a jövőbeli közérdekű célokkal és korlátozásokkal, sem azok időtartamával – a bizonytalan tulajdoni helyzet akár végtelenségig való fenntartásával – szemben nem tudnak fellépni, jogos – vagy jogosnak vélt – érdekeiket sem tudják jogi úton érvényesíteni. A törvény a tervek fenntartásával, a közérdekű célok megvalósításával kapcsolatban nem foglalkozik azok és a korlátozások időbeli fennállásával, vagyis azok átmenetiségét és kiszámíthatóságát semmilyen garanciális előírás sem biztosítja (miközben az időmúlása – a korábbiak szerint – a tulajdonosi igényérvényesítésben nem elhanyagolható szerepet játszik).

Tekintettel arra, hogy az Étv. és a Kstv. előírásainak nem kellő részletessége és összhangjuk hiánya sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülését, a panaszos ingatlanának tulajdoni és építési jogait érintő 30 éves korlátozás, a kisajátítás kezdeményezésének elmaradásából származó – cca. 23 éve fennálló – bizonytalan jogi helyzet is sérti a panaszos tulajdonhoz való jogát.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – felkérem a *Miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy – az *igazságügyi miniszter bevonásával*, a jelentésben foglaltakra is figyelemmel – vizsgálja felül és kezdeményezze az Étv. és – szükséges esetén – a Kstv. érintett előírásainak módosítását, megteremtve a jogi szabályozás Alaptörvény rendelkezéseivel való összhangját.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.