

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7872/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

A panaszos Budapest Főváros Kormányhivatala által lefolytatott, a Budapest, IV. kerület Aradi utcai ingatlanára vonatkozó kártalanítási kérelmével kapcsolatos hatósági eljárást kifogásolta.

A beadvány szerint a panaszos ingatlanát Budapest IV. kerület Újpest Önkormányzata változtatási tilalom alá vonta. A Budapest, Újpest 3. számú városszerkezeti egység kerületi szabályozási tervéről és a hozzá tartozó építési szabályzatról szóló 11/2008. (III. 28.) számú önkormányzati rendelet, illetve a Szabályozási terv az ingatlant VK-IV/3 építési övezetbe sorolta és a közterület szabályozása miatt bontandó épületként jelölte meg. Ennek ellenére az önkormányzat a panaszos kártérítési igényétől elzárkózott, Budapest Főváros Kormányhivatala a V-B-007/03459-17/2012. számú határozata a kártalanítás iránti kérelmét elutasította, arra hivatkozva, hogy a korlátozást még Budapest IV. kerületi Tanács 75/1990. számú határozatával elfogadott Budapest IV., Árpád út és környéke részletes rendezési tervében állapították meg.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem Budapest Főváros Kormányhivatalától (a továbbiakban: Kormányhivatal) és Budapest IV. kerület Újpest Önkormányzatától.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.);
- a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatról szóló 47/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: BVKSZ);
- a Fővárosi Szabályozási Kerettervről szóló 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: FSZKT);
- Budapest IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének 11/1994. (VI. 1.) számú rendelete a Budapest Főváros IV. kerület Újpest 3. számú városszerkezeti egység (*Árpád út és környéke*) városrendezési szabályozásáról (a továbbiakban: VRSZ);
- Budapest IV. kerületi Önkormányzat Képviselőtestületének 11/2008. (III. 28.) számú

önkormányzati rendelete Budapest, Újpest 3. számú városszerkezeti egység (*Váci út – József Attila utca – Attila utca – Deák Ferenc utca – István út – Király u. – Kassai u. – Munkásotthon u. – Berda József u. – Mártírok útja – vasútvonal által határolt terület*) kerületi szabályozási tervéről és a hozzá tartozó építési szabályzatról (a továbbiakban: KÉSZ).

A megállapított tényállás

A panaszos tulajdonában áll az Aradi utcai családi ház – mint önálló építmény –, míg a földterület az Önkormányzat tulajdonát képezi. A lakóépület mindenkor tulajdonosát földhasználati jog illeti meg. A panaszos 1993 júliusában vásárolta meg a felépítményt, az önkormányzat – mint földtulajdonos – az elővásárlási jogával nem élt.

Az Aradi utcai ingatlan a hatályos szabályozás – a KÉSZ és a térképi mellékleteként jóváhagyott Szabályozási terv (a továbbiakban: SZT) – szerint a város-központi területek övezetbe tartozik, a felépítményt a közterületi szabályozás miatt bontandó épületként jelöli meg, a telek önállóan nem beépíthető.

A terület legkorábbi szabályozását Budapest Főváros IV. kerületi Tanácsának 1990. szeptember 13-ai ülésén a 75/1990. számú határozatával elfogadott Budapest IV., Árpád út és környéke részletes rendezési terve (a továbbiakban: RRT) tartalmazza. A tanácsi határozat szerint a tervezési területet határoló utak és utcák¹: Váci út, Attila utca, Deák Ferenc utca, Bán Tibor utca, Lebstücker Mária utca, Árpád út, Bán Tibor utca, Munkásotthon utca, Aradi utca, Berda József utca és a Körvasút. Az RRT 13. §-a alapján a 33 jelű építési övezetű intézményterületen, az Árpád és a Bajcsy Zsilinszky utak mentén a hagyományosan kialakult városrész-központi területen részben a még szükséges városközponti intézmények épülhetnek, részben a zárt sorú beépítés állítandó vissza, illetve alakítandó ki. A földszinten kereskedelmi és szolgáltató üzletek, emeleti szinteken – környezetvédelmi adottságok figyelembevételével – lakások és irodák létesíthetők. A 4. § szerint új épület csak az övezetnek és a tervnek megfelelően létesíthető, amennyiben az ingatlanon nem az övezetnek megfelelő épület áll, annak bontásáról gondoskodni kell, az övezetnek és a tervnek nem megfelelő karbantartások, felújítások csak meghatározott esetekben végezhetők.

Ezt követően 1994. június 1-jén lépett hatályba Budapest Főváros IV. kerület Újpest 3. számú városszerkezeti egység városrendezési szabályozásáról szóló önkormányzati rendelet – a VSZR –, mely a 33 jelű városközponti építési övezetet változatlan formában rögzíti, az RRT-hez képest új szabályozást, szigorítást nem tartalmazott. A rendelet 2. § (2) bekezdés szerint új épület csak az övezetnek és a tervnek megfelelően létesíthető, amennyiben az ingatlanon nem az övezetnek megfelelő épület áll, úgy annak bontásáról a használatbavételi engedély feltételeként gondoskodni kell, míg az övezetnek és a tervnek nem megfelelő karbantartások, felújítások csak meghatározott esetekben a kártalanítási igény kizárása nélkül végezhetők.

Az Étv. előírásai alapján 2003. december 31-ét követően a VRSZ nem volt alkalmazható, emiatt a BVKSZ-t és az FSZKT-t kellett irányadó szabályozásnak tekinteni. Az FSZKT ugyanazt az övezeti besorolást alkalmazta, mint a korábbi és a későbbi helyi szabályozások is, vagyis a VK jelű városközponti területet. A BVKSZ 39. §-a szerint a keretövezet a vegyes területek országos vagy városi jelentőségű közösségi építményeket tömörítő városközponti, illetve kerületközponti része, ahol többlakásos lakóépületek és egyéb gazdasági célú építmények helyezhetők el, jellemzően zárt sorú, szabadon álló, vegyes beépítési móddal és maximum 80%-ig építhető be. A BVKSZ ugyanakkor az egyedi szabályozást a kerületi önkormányzat hatáskörébe utalja.

A VSZR-t az új kerületi szabályozás, a 2008. március 28-án kihirdetett KÉSZ

¹ RRT 1. §-a.

helyezte hatályon kívül, de annak szabályozási tartalmát átemelte.

Az KÉSZ szerint a terület a VK-IV/3 „Városközponti terület – zártosított beépítési mód” építési övezetbe tartozik. A mellékletét képező SZT szerint a panaszos felépítményét kötelező építési vonal metszi, annak egy részén „Közterületi szabályozás miatt bontandó épület, épületrész” jel található, továbbá a megszüntető jel alapján a terület önállóan nem beépíthető, csak a szomszédos ingatlannal összevonva. A KÉSZ 17. § (3) bekezdése szerint „A szabályozási terv alapján a közterületi hasznosítás miatt bontandó építmény(rész) bővítése, jelenlegi rendeltetésének (funkciójának) megváltoztatásával járó átalakítása nem megengedett. Az épületeket felújítani csak a rendeltetésszerű használathoz szükséges mértékig lehet.”

Az ügy további releváns előzménye, hogy a panaszos 2008-ban el kívánta adni a lakóépületét, amely kapcsán az Önkormányzat Gazdasági Bizottsága úgy döntött, hogy a földtulajdonát nem kívánja értékesíteni, a kérelmező tulajdonában lévő felépítményt nem kívánja megvásárolni, és az elővásárlási jogról való lemondó nyilatkozat tárgyában csak a konkrét adásvételi szerződés megismerése után tud döntést hozni.

Az épület megvásárlásával, kisajátításával kapcsolatos 2010-2011. évi levelezéseit követően a panaszos 2012. május 21-én – az Étv. 30. § (7) bekezdése alapján – kártalanítási eljárást kezdeményezett a Kormányhivatalnál. Annak alapjaként a KÉSZ-t és az ingatlanát érintő változtatási tilalmat jelölte meg, mert álláspontja szerint az a területre vonatkozó négyemeletes sorházas beépítési előírással a családi házat lebontásra ítélte, emiatt az önkormányzati szabályozás kárt okoz neki, mint tulajdonosnak. Hivatkozott arra, hogy 2004-2008. között a területet szabályozó BVKSZ enyhébb előírásokat tartalmazott és az ingatlant nem vonta változtatási tilalom alá.

A Kormányhivatal a V-B-007/03459-17/2012. számú határozatával a kártalanítás iránti kérelmet elutasította azzal, hogy a panaszos nem tartozik az Étv. 30. § (1) bekezdésének személyi hatálya alá, mert a tárgyi ingatlanra és annak felépítményére vonatkozó zártosított beépítésre vonatkozó előírásokat nem a 2004-ben, illetve 2008-ban elfogadott önkormányzati rendeletek, hanem az 1990-ben elfogadott RRT írja elő. Továbbá a felépítmény tulajdonjogát 1993. július 16-án szerezte meg, vagyis a területre vonatkozó közérdekű célok meghatározására, a tulajdonosi és építési jogok korlátozására akkor került sor, amikor ő még nem volt tulajdonos.

1. A beadvány kapcsán megkeresett Kormányhivatal² részletes tájékoztatást adott az előzőekről és a vonatkozó jogi szabályozásról.

Hangsúlyozta, hogy a korlátozási kártalanítási eljárásokat az Étv. 30. §-ában előírtak szerint kell lefolytatnia és a kérelem akkor bírálható el érdemben, ha az Étv. 30. § (1) és (7) bekezdéseiben foglalt feltételek együttesen teljesülnek. Így a kártalanításra akkor kerülhet sor, ha a helyi építési szabályzat által kitűzött közérdekű cél a tulajdonosi és az építési jogokat korlátozza, továbbá amennyiben a felek a kártalanításról a kérelem benyújtásától számított egy éven belül nem tudtak megegyezni.

Ennek megfelelően a Kormányhivatal elsősorban azt vizsgálta, hogy az ügyfél által hivatkozott önkormányzati szabályozás mikortól és milyen mértékben korlátozta őt az ingatlanával való rendelkezésében.

A Kormányhivatal álláspontja szerint a területre vonatkozó helyi szabályozásokat végignézve az állapítható meg, hogy a panaszos ingatlanát érintő övezeti elnevezés ugyan változott, de az övezetre vonatkozó előírások 1990 óta nem módosultak, a zártosított beépítési kötelezettség már ekkortól fennállt, vagyis a panaszos a felépítményre vonatkozó tulajdonjogát a szabályozást követően szerezte meg, így nem tartozik az Étv. 30. § (1) bekezdésének személyi hatálya alá.

² BPB/007/157-5/2013

A korlátozási kártalanítási kérelem másik feltételét, az eredménytelen egy év elteltét a Kormányhivatal igazolva látta, mivel a panaszos 2010-ben ajánlotta fel az önkormányzatnak a felépítmény megvételét.

2. Az Önkormányzat – ismételt megkeresését követően – részletes tájékoztatást adott³ az ügy előzményeiről, arra vonatkozó álláspontjáról és a jogi szabályozásról.

Az előzőeken túl tájékoztatott arról, hogy a panaszos tulajdonszerzését megelőzően az Önkormányzat egyes tulajdonosi jogait gyakorló Városi Bizottság a 1993. június 1-jei ülésén döntött arról, hogy a felépítmény vételárára tekintettel az elővásárlási jogával nem kíván élni. Ennek során figyelembe vették az akkor még hatályos RRT tartalmát, de úgy ítélték meg, hogy az Aradi utca szélesítése egyelőre nem időszerű, továbbá a beépítési előírások a szomszédos ingatlan megvásárlását is feltételezték volna. Jelezték, hogy a rendezési terv a közterületi szabályozás tényleges végrehajtására nem írt elő időhöz kötött teljesítési kötelezettséget.

A KÉSZ szabályozása kapcsán jelezték, hogy a rendelet – igazodva a telektől északra lévő Aradi utcai telkekhez – a közterület kb. 5 m-es szélesítését írja elő. Ennek indoka, hogy a VSZR az utca páros oldalából egy ekkora sávot „leszabályozott”, így a szomszédos telteken megépült többszintes társasházak már a szabályozási vonalon állnak. Az VK-IV/3 jelű övezetre vonatkozó építési paraméterek szerint⁴ a saroktelken – 3,5 m²/m²-es szintterületi mutató mellett – 75 %-os terepszint feletti, illetve 80 (*100) %-os terepszint alatti beépítettséggel, legalább 10 %-os zöldfelületi fedettség megtartásával, legalább 11,0 és legfeljebb 14,5 m-es építménymagasságú új épület létesíthető. Az épület lehetséges rendeltetésére vonatkozó szabályokat a BVKSZ – VK keretövezetre vonatkozó – rendelkezései határozzák meg.

Közölték, hogy *„mivel a telket közterületi szabályozás érinti, a panaszos tulajdonában álló épületre – a település-rendezési feladatok megvalósítása, végrehajtása érdekében – építési tilalom van érvényben”,* amely kapcsán az Étv. 20. § (7) és 22. § (2) bekezdésében foglaltak az irányadók. Továbbá a KÉSZ *„rendelkezéséből következik, hogy – a tervezett zárt sorú, keretes beépítéssel számolva – a leszabályozott területtel csökkentett telek-töredék önálló ingatlan valóban beépítésre alkalmatlan. A szabályozást tekintve a szomszédos (...) telken elvben megvalósítható lenne egy zárt sorú beépítés (mert ezt a telket nem érinti közterületi szabályozás), ám a tárgyi saroktelek hasznosíthatósága érdekében (...) a két érintett telket a beépítés feltételeként egyesíteni szükséges, majd (az Aradi utcai közterületi szabályozás végrehajtását követően) az így összevont telken lehet a terv szerinti többszintes (lakó)épületet felépíteni.”*

A hatályos önkormányzati szabályozás kapcsán hangsúlyozták, hogy a panaszos 1993. évi tulajdonszerzésekor már hatályban volt az RRT, mely a közterületi szabályozást lényegében ugyanígy tartalmazta, vagyis ennek ismeretében és tudatában vásárolta meg az épületet. Ugyanakkor – lábjegyzetben – utalnak arra, hogy az RRT-t jogtechnikai okok miatt meg kellett erősíteni és ezért került sor a VSZR megalkotására.⁵

Az önkormányzat álláspontja szerint a fenti szabályozás nem csak a közösségi célok megvalósítását szolgálja (az Aradi utca későbbi szélesítését), hanem az érintett ingatlanok tulajdonosai érdekének is megfelel, mert a telekegyesítés és közterületi szabályozás végrehajtását követően a jelenlegi földszintes épületek helyett többszintes beépítés valósítható meg, ami az ingatlanok jelentős értéknövekedését jelenti.

³ 16996/2013

⁴ KÉSZ 40. § (5) bekezdése szerint a 3. táblázat

⁵ „Megjegyezni kívánom, hogy a Képviselő-testület a rendelet elfogadásakor már második alkalommal döntött az RRT jóváhagyásáról”

Kérdésemre⁶ megerősítették, hogy a VSZR az Étv. előírása alapján 2003. december 31-ét követően már nem volt alkalmazható, ezért a KÉSZ-szel elfogadott szabályozási terv hatályba lépéséig eltelt köztes időszakban az egyedi építési ügyekkel kapcsolatos döntések jogi alapja az Étv. szerinti⁷ „illeszkedési szabály” volt.

Felhívták a figyelmet arra is, hogy a „szabályozási terv ugyan valóban azzal számol, hogy az Aradi u. szélesítése esetén a kérdéses épületet majd le kell bontani, de ez nem jelenti azt, hogy a ház – mindaddig, amíg erre sor nem kerül - ne maradhatna fenn”. Hangsúlyozták, hogy az épületet a mindenkori tulajdonos „korlátozás nélkül használta, sőt – kérelmére – az építési hatóság még a funkcióváltást is engedélyezte”, nincs azonban arról szó, hogy az épületet le kell bontani, erre csak akkor kerül sor, ha majd szélesítik az utcát.

Tájékoztattak, hogy az Önkormányzat jelenleg nem tervezi az Aradi utca szélesítését, így a szabályozási terv „végrehajtása” sincs napirenden. A felépítmény megvásárlását vagy kisajátítását akkor fontolnák meg, ha a szomszédos lakóépület is egyidejűleg megszerezhető lenne, mert csak az egységesen önkormányzati tulajdonban lévő telek lenne gazdaságosan hasznosítható. Jelezték, hogy a szomszédos telket közterületi szabályozás nem érinti, így a lakóház csak adásvételi szerződés alapján lenne megszerezhető, továbbá az ingatlanpiac jelenlegi helyzete az építési telek értékesítését nem teszi lehetővé, az Önkormányzat a költségvetési helyzete miatt nem kíván saját beruházást megvalósítani, így egy polgári jogi megállapodás jelenleg nem aktualitás.

Álláspontjuk szerint a panaszost folyamatosan tájékoztatták a szabályozás lényeges elemeiről, ennek ellenére többször, azonos tartalommal terjesztett elő beadványt az ingatlan megvásárlására, vagy kisajátítására. Az Önkormányzat ezt a kérdést is megvizsgálta és a Gazdasági és Pénzügyi Ellenőrző Bizottsága a 6/2012. (II. 22.) határozatában felkérte az Újpesti Vagyonkezelő Zrt.-t, hogy tegyen vételi ajánlatot a felépítményre. A panaszos a vételi ajánlatban szereplő vételárat nem fogadta el, vélhetően ezt követően indította meg a kártalanítási eljárást.

Az Önkormányzat álláspontja szerint a szabályozási terv megalkotása során mindig az akkor hatályos jogszabályoknak megfelelően jártak el, a jogbiztonságot nem veszélyeztették. Önmagában az a körülmény, hogy a kérelmező az ingatlanát már nem adja bérbbe, illetve az ingatlanpiaci helyzet miatt nem tudja hasznosítani, nem vezethető vissza az Önkormányzat által hozott jogszabályokra.

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

⁶ „A (...) hrsz-ú ingatlanokra – az R. hatályba lépését megelőzően irányadó szabályozásként alkalmazott – Budapest Városrendezési és Építési Keretszabályzatról szóló 47/1998. (X. 15.), valamint a Fővárosi Szabályozási Kerettervről szóló 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendeletek milyen tételes előírásokat, korlátozásokat tartalmaztak, azok mennyiben voltak azonosak, illetve miben tértek el az R. hatályos előírásaitól?”

⁷ Étv. 18. § (2) bekezdése szerint „Ha egy adott területre vonatkozóan nincs hatályban helyi építési szabályzat vagy az nem szabályoz - a 13. § (2) bekezdésében előírt, illetőleg azok végrehajtására vonatkozó egyéb jogszabályokban rögzített követelményeknek megfelelően - teljeskörűen, építési munkát és egyéb építési tevékenységet végezni csak e törvény, valamint az építésügyi követelményekre vonatkozó egyéb jogszabályok megtartásával és csak akkor lehet, ha a célzott hasznosítás jellege, a kialakuló telek mérete, a tervezett beépítés mértéke - beépítettség és építménymagasság - valamint módja, rendeltetése (területfelhasználása) illeszkedik a meglévő környezethez.”

álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Kormányhivatal által a panaszos kártalanítás iránti kérelmében hozott közigazgatási határozat ellen a Kstv. előírásai szerint a fellebbezés kizárt, csak bírósági felülvizsgálat kérhető, így a tárgyi ügyben hatásköröm fennáll.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette – többek között a 9/1992 (I. 30.) AB határozatban is – azt a tételt, miszerint: *„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.”*

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az *Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági 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).

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*⁸ Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.⁹

⁸ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

⁹ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, hogy *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.¹⁰

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: *„a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”*

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

III. Az ügy érdemében

A kártalanítási eljárás kezdeményezésekor hatályos Étv. 30. § (1) bekezdése szerint *„ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg.”*

Az Étv. 30. § (7) bekezdése szerint *„A kártalanítási igény a vagyoni hátrány keletkezésekor válik esedékessé. 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. A kártalanítás a felek megállapodásának tárgya. (...) Ha a szerződő felek között – a kérelem benyújtásától számított egy éven belül – nem jön létre megállapodás, akkor kártalanítási eljárást kell lefolytatni, amelyet a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve folytat le a kisajátítási kártalanítás szabályai szerint, az e törvényben meghatározott eltérésekkel.”*

Az Étv. előírásai alapján a helyi építési szabályozással okozott kár két esetben merülhet fel: egyrészt, ha abban az ingatlan rendeltetését, használati módját a korábbtól eltérően állapítják meg; másrészt, ha azokat korlátozzák. A kártalanítás akkor illeti meg a tulajdonost, a haszonélvezőt, ha valamelyik előző eset fennáll és abból az érintetteknek kára származik. A törvény szerinti a kisajátítási kártalanítás további feltétele, hogy a felek a kártalanításról – a kártalanítási kérelem benyújtásától számított egy éven belül – ne tudjanak megegyezni.

A kisajátítási kártalanítási határozat és a megküldött iratok szerint a panaszos az ingatlanát érintő korlátozásokra és az ebből származó kárra alapozva nyújtotta be kérelmét. A Kormányhivatal az elutasítás indokaként azt jelölte meg, hogy a panaszos *„vonatkozásában nem valósult meg az ingatlan rendeltetésének, használati módjának másként való megállapítása, ezért kártalanítás sem illeti meg, a rendelkező részben foglaltak szerint a kérelmet elutasítom.”*

Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

¹⁰ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

1. Az eljáró hatóság az ingatlanra vonatkozó kerületi településrendezési szabályozás előírásait egészen az RRT-ig vezette vissza. Álláspontja szerint a zárt sorú beépítésre vonatkozó előírások, az övezeti előírások már ekkor meghatározásra kerültek, azóta jogfolytonosak, vagyis nem valósult meg az ingatlan rendeltetésének, használati módjának másként való megállapítása. A döntés szerint a tárgyi ügyben azért nincs helye kártalanításnak, mert a területre vonatkozó közérdekű célok meghatározására, a tulajdonosi és építési jogok korlátozására a panaszos 1993-as tulajdonszerzése előtt sor került, tehát már egy beépítésében korlátozott felépítményt vásárolt meg, ezért nem tartozik az Étv. 30. § (1) bekezdés személyi hatálya alá.

A határozat bár általánosságban rögzíti, hogy a KÉSZ korlátozásokat tartalmaz az ingatlanra és felépítményre, azonban a döntés indokolásából nem tűnik ki, hogy ezek a tulajdonosi és építési korlátozások a felépítmény rendeltetését, használati módját miként érintik, azok kapcsán felmerül-e kár.

Az eljáró hatóság kizárólag a rendeltetés, használati mód változatlanságát és a szabályozás jogfolytonosságát elemezte, ugyanakkor a módosulás hiánya – a városközponti övezetre, a zárt sorú beépítésre vonatkozó előírások tartalmi egyezőségéből – nem jelenti, hogy az azokhoz kapcsolódó korlátozások is azonosak, vagy jogfolytonosak lennének.

Mindkét megkeresett szerv arról tájékoztatott, hogy a KÉSZ elfogadását megelőzően Budapest Főváros Közgyűlése által megalkotott szabályozást – a BVKSZ-t és az FSZKT-t – kellett irányadó szabályozásnak tekinteni.

Az 1998. január 1-jén hatályba lépett Étv. 7. § (3) bekezdés c) pontja szerint a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv olyan településrendezés eszköz, *amelyet a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki, és rendelettel állapít meg.* Az Étv. 2. §-a szerint „11. Helyi építési szabályzat: *az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési önkormányzati rendelet*”, illetve „20. Szabályozási terv: *az a településrendezési terv, amely a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket megállapító építési előírásokat térképen, rajz formájában ábrázolja*”.¹¹

A kormányhivatal álláspontja szerint az FKSZT ugyanazt a VK (városközponti) övezeti besorolást alkalmazta, mint a korábbi és a későbbi helyi önkormányzati szabályozás. Ez helytálló, miként az is, hogy – a BVKSZ 2. számú melléklet 5. pontjával egyezően – a IV. kerület érintett részét városkép szempontjából kiemelt, magasház elhelyezésére engedélyezett területként tünteti fel.

A BVKSZ 39. §-a tartalmazza a VK övezetek előírásait, azaz a városi jelentőségű közösségi építményeket tömörítő város- és kerületközponti részek normáit, ahol többlakásos lakóépületek és egyéb gazdasági célú építmények helyezhetők el.

Ugyanakkor a BVKSZ 1. §-a – az Étv. előírásaival.¹² megegyezően – azt írja elő, hogy a részletes szabályozás a kerületi önkormányzatok hatáskörébe tartozik.

A jogalkotó már az Étv. hatályba lépésekor előírta¹³, hogy a helyi önkormányzatok településrendezési rendeleteit felül kell vizsgálni, és egy éven belül gondoskodni kell a

¹¹ Az Étv. 61. § (1) bekezdése szerint „Ahol jogszabály

a) általános rendezési tervet említ, azon településszerkezeti tervet,

b) alaptervet, részletes rendezési tervet említ, azon helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet, (...) kell érteni.”

¹² Az Étv – ekkor hatályos – 2. § 34. pontja szerint a „Fővárosi keretszabályzat: a főváros területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek, valamint a környezeti elemek védelmével kapcsolatos - telekalakítási és építésjogi követelmények tekintetében nem teljeskörűen szabályozó - általános követelményeket keretjelleggel megállapító, a fővárosi önkormányzat által megalkotott építési szabályzat.

¹³ Étv. 60. § (5) bekezdés

törvénnyel és az azon alapuló jogszabályokkal ellentétes rendelkezések hatályon kívül helyezéséről.

Az előzőek végrehajtásának elhúzódása miatt az Étv. 2000. március 1-jétől hatályos módosítása kizárta a korábbi jogi szabályozás alapján készített településrendezési tervek alkalmazását.¹⁴ Erre tekintettel az Étv. 60. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*A törvény hatálybalépésekor a korábbi jogszabályok rendelkezései szerinti tartalmi követelményeknek megfelelően készített érvényes településrendezési terveket a módosításukig változatlanul alkalmazni kell a megyei jogú városok, a városok, a főváros, valamint a fővárosi kerületek esetében legfeljebb 2003. december 31-ig, egyebekben 2004. december 31-ig*”.

Az Étv. szerinti alkalmazási tilalom a VSZR-re is vonatkozik, vagyis e határidőt követően az abban szereplő helyi önkormányzati előírások és korlátozások nem tekinthetők érvényes szabályozásnak. A VSZR-t ugyan a KÉSZ helyezte hatályon kívül, azonban ez jogtechnikai deregulációnak minősül, hiszen annak előírásait – az Étv. előírásai szerint – csak 2003. december 31-éig lehetett alkalmazni.

Az előzőeket a megkeresett szervek sem vitatták, ahogy azt sem, hogy az új helyi önkormányzati rendelet (a KÉSZ) 2008. március 28-ai kihirdetéséig a fővárosi szabályozást kellett irányadónak tekinteni.

A fővárosi önkormányzat szabályozása azonban a helyi településrendezési normákat nem helyettesítheti, annak előírásai – miként az Önkormányzat válasza is igazolja – elsősorban az övezetre vonatkozó szabályok kapcsán relevánsak, azok egyrészt eltérő jogforrási szintűek, másrészt – az Étv. előírásaiból következően – nem azonos szabályozási tartalmúak és részletességűek.

Az Önkormányzat a KÉSZ szabályozása kapcsán egyértelműen úgy nyilatkozott, hogy a *panaszos tulajdonában álló épületekre – a település-rendezési feladatok megvalósítása, végrehajtása érdekében – építési tilalom van érvényben*.

A fővárosi közgyűlés fenti normái mellett nincs olyan kerületi önkormányzati rendelet – arra a megkeresett szervek sem hivatkoztak –, amely a VSZR korábbi egyedi előírásait – különösen a panaszos ingatlanára vonatkozó korlátozásokat – fenntartotta volna. Vagyis a panaszos ingatlanára vonatkozóan – a közbenső időszakban – nem volt érvényesen alkalmazható kerületi norma és főképp korlátozás.

Az előzőek alapján – függetlenül a szabályozás tartalmi azonosságától – a VSZR és KÉSZ szabályozása jogilag, illetve az egyes ingatlanokra vonatkozó korlátozások tekintetében nem tekinthető jogfolytonosnak, hiszen a VSZR előírásai 2003. december 31-ét követően nem voltak alkalmazhatók, így a szabályozás folytonossága megszakadt és a 2008-ban elfogadott KÉSZ előírásait új szabályozásnak kell tekinteni.

Az Étv. által kötelezően előírt helyi településrendezési eszközök felülvizsgálatának elmulasztása, és annak következményei – a korábbi szabályozás alkalmazhatatlansága – az érintett kerületi önkormányzatot terheli. A korábbi helyi építési előírások (így a korlátozások) alkalmazási tilalmából eredő jogfolytonossági hiány a panaszos hátrányára nem eshet, mert az a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközne.

A fentiek alapján *megállapítom, hogy a panaszos ingatlanára vonatkozó KÉSZ által előírt korlátozásokat – az Étv. szerinti alkalmazási tilalom miatt – nem lehet jogfolytonosnak*

¹⁴ A határidőt beiktató, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1999. évi CXV. törvény 34. §-ának nem hivatalos előterjesztői indokolása szerint: „A törvény hatálybalépése óta több mint egy év eltelt (...). Ez egyben azt is jelenti, hogy ma már csak az új tartalmi elvárásoknak megfelelően (OTÉK) elkészített településrendezési eszközök fogadhatók el. *Az új építésügyi jogszabályok a korábbiakhoz képest olyan jelentős változásokat eredményeznek, hogy szükséges a jelenleg érvényes, de a korábbi szabályoknak megfelelően elkészített településrendezési tervek alkalmazhatóságát – az átdolgozásra megfelelő türelmi idő biztosításával – határidőhöz kötni.* A (3) bekezdés b) pontjában foglaltak kiegészítése ezt a határidőt állapítja meg.”

tekinteni a VSZR rendelkezéseivel.

Az előzőek miatt csupán utalni kívánok arra¹⁵, hogy a VSZR megalkotása – az Alkotmánybíróság 69/1992. (XII. 21.) AB határozatában foglaltak¹⁶ alapján – túlmutat az RTT jogtechnikai megerősítésén.

2. Ugyanakkor az a körülmény, hogy a panaszos felépítményére vonatkozó KÉSZ szerinti szabályozás és korlátozás nem jogfolytonos, még nem jelenti azt, hogy fennállnának az Étv. szerinti kisajátítási kártalanítás jogszabályi feltételei.

Az Étv. 30. § (1) bekezdésének első eseténél az „igény alapja” az ingatlan rendeltetésének, használati módjának másként való megállapításához (az övezeti előírások módosulásához) kötődik, míg a második esetben a jogalkotó „csupán” a korlátozás tényét kívánja meg (ezen felül természetesen az azokból származó kárt).

A korábbiakban leírtak szerint a Kormányhivatal az Étv. fenti előírásának csak az első fordulót értékelte és hozott döntést, míg a második fordulat kapcsán ez elmaradt. Nem vizsgálták, hogy a KÉSZ és SZT a panaszos ingatlanának rendeltetését, használati módját miként, hogyan és mikortól korlátozza (egyáltalán van-e korlátozás), amennyiben van, úgy következik-e be vagyoni hátrány (kár), fennáll-e kártalanítási igény, teljesülnek-e az Étv. 30. §-ának egyéb előírásai, stb.

A kártalanítási eljárást az Étv. 30. § (7) bekezdése alapján a kisajátítási kártalanítás szabályai és az Étv. szerinti eltérésekkel kell lefolytatni. A Kstv. alapján lefolytatott eljárás és vizsgálat során azonban – a Ket. előírásai¹⁷ alapján – figyelemmel kell lenni a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira is, így a hatóságnak többek között a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni kell.¹⁸ A kisajátítási kártalanítási eljárást lefolytató Kormányhivatalnak – a Ket. és az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján – a döntését megelőzően a tényállást teljes körűen tisztázni kell, döntését pedig – különösen az Étv. előírásainak eltérő tényállási elemeire és feltételeire – megfelelően indokolnia kell.

A Kormányhivatal a döntésében teljes körűen csak az övezeti szabályok és e körben az előírások változásának hiányát – vagyis az Étv. 30. § (1) bekezdésének első fordulót – vizsgálta és erre tekintettel indokolta döntését, ugyanakkor a második fordulat – az ingatlan rendeltetését, használatát érintő korlátozás – vonatkozásában a tényállást nem tárta fel, hiányzik a korlátozás és az abból eredő kár kérdésében való döntés.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy a kormányhivatal fenti eljárása és döntése visszásságot okozott a panaszos tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Budapest Főváros Kormányhivatalát vezető kormány megbízottat, hogy a jelentésben rögzítettek alapján az eljárását és azon alapuló döntést vizsgálja felül, továbbá a jövőben a kártalanítási eljárások során a vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan betartásával járjon el.*

Budapest, 2013.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

¹⁵ Az Önkormányzat válaszában lábjegyzetére reflektálva.

¹⁶ „(...) az Alkotmánybíróság 42/1992. (VII. 16.) AB határozatának megállapításaiból okszerűen következik, hogy ha részletes rendezési terv készítésére kerül sor, azt elfogadni csak rendelettel lehet, (...)”

¹⁷ Ket. 13. § (2) bekezdése szerint „E törvény rendelkezéseit (...)”

m) a kisajátítási eljárásban (...)”

csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.”

¹⁸ Ket. 50. § (1) bekezdése