

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3115/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Szüts Korinna

Az eljárás megindítása

A panaszos ingatlanát Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat (a továbbiakban: Kőbányai Önkormányzat) rendeletével helyi védettség alá helyezte. A beadványozó sérelmezte, hogy a védett értékek számbavételekor nem tájékoztatták, kizárólag a képviselőtestület által meghozott döntésről értesült, a védettségi listára helyezés kapcsán tulajdonosi hozzájárulását nem kérték. A védetté nyilvánítás kapcsán jelentős anyagi hátrány érte, az ingatlan felújítására nem képes, a ház télen nem lakható tekintettel a magas fűtési költségekre. A panaszos kérte az eljárás és az önkormányzati rendelet vizsgálatát, figyelemmel arra, hogy álláspontja szerint a kifogásolt eljárás sérti az Alaptörvényben deklarált tulajdonhoz, tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a jogbiztonság alapelvét súlyosan sérti.

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

Eljárásom során azt vizsgáltam, hogy a tárgykörben megalkotott önkormányzati rendelet megfelelt-e az alkotmányos követelményeknek, továbbá, hogy a Kőbányai Önkormányzat eljárása során figyelembe vette-e a vonatkozó a jogszabályi előírásokat.

Vizsgálatom kapcsán megkerestem a Kőbányai Önkormányzatot.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- *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.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”)
- *a jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- az épített és természeti környezet kerületi helyi védelméről szóló 34/2011. (IX. 26.), Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének önkormányzati rendelete (a továbbiakban: R.);
- az építészeti örökség helyi védelmének szakmai szabályairól szóló 66/1999. (VIII. 13.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVM rendelet)

- Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályról szóló 30/2010. (XII. 17.), Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének önkormányzati rendelete (a továbbiakban: SzMSz.)

A megállapított tényállás

1. Jogszabályi háttér

A helyi védetté nyilvánítás törvényi szintű szabályait az Étv. adja meg¹. Az Étv rendelkezései szerint az építészeti örökségnek azok az elemei, amelyek értékük alapján nem részesülnek országos egyedi műemléki védelemben, de a sajátos megjelenésüknél, jellegzetességüknél, településképi vagy településszerkezeti értéküknél fogva a térség, illetőleg a település szempontjából kiemelkedőek, hagyományt őriznek, az ott élt emberek és közösségek munkáját és kultúráját híven tükrözik, a helyi építészeti örökség részét képezik. Ezek feltárása, számbavétele, védetté nyilvánítása, fenntartása, fejlesztése, őrzése, védelmének biztosítása a települési önkormányzat feladata. A törvény végrehajtásának miniszteri rendeleti szintű részletszabályait az FVM rendelet határozza meg. A helyi védetté nyilvánításról vagy annak megszüntetéséről, továbbá a védettséggel összefüggő korlátozásokról és kötelezettségekről és támogatásokról a települési önkormányzat rendeletben dönt.

A panaszos által kifogásolt R. szabályozza kerületi szinten a helyi védetté nyilvánításra vonatkozó feltételrendszert, a védettség keletkezésének és megszüntetésének szabályait, a védett értékekre vonatkozó korlátozásokat. Ennek megfelelően a védett területen, a védelemmel érintett ingatlanon csak olyan építési vagy bontási munka, illetve olyan állapot fennmaradása a megengedett, amely nem érinti hátrányosan a védett érték megjelenését, karakterét, eszmei (történeti, helytörténeti) értékét.² Az R. szerint a helyi védettség alá helyezéshez vagy annak megszüntetéséhez előzetes értékvizsgálat szükséges, melyhez be kell szerezni a főépítész szakvéleményét, valamint a képviselő-testület érintett bizottságának – a szakmai vélemény ismeretében – kialakított álláspontját³. A védettséggel kapcsolatos javaslatot ezt követően helyben szokásos módon hirdetmény formájában közzé kell tenni, az érintetteknek harminc nap áll rendelkezésükre, hogy a kezdeményezéssel kapcsolatban írásban észrevételt tegyenek. A véleményezésre nyitva álló időszak alatt az értékvizsgálatot és a javaslatot bárki megtekintheti⁴. A védettség elrendeléséről a tulajdonost értesíteni kell⁵. A védettség megszüntetését a tulajdonos kezdeményezheti, a kezdeményezést követő eljárás pedig a fent leírtak szerint alakul. Amennyiben a képviselő-testület bizottsága a szakvélemény alapján nem javasolja a megszüntetési eljárás megindítását, döntése ellen polgári peres úton van lehetőség jogorvoslatot kérni. Az R. előírása⁶ szerint, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre kerül a védetté nyilvánítás ténye, mely rendelkezést, illetve önkormányzati kötelezettséget előírja az FVM rendelet is.⁷ Az R. ezen túlmenően – többek között – rendelkezik a védett értékek fenntartásának és felújításának támogatásáról.⁸

¹ Étv. 57. §

² R. 13. § (1) bekezdés. A megjelenés, karakter, eszmei (történeti, helytörténeti) érték védelme jelenti különösen a) a védelem alapját jelentő épülettömeg, tetőforma, homlokzati jelleg megtartását (homlokzati nyílásrend, nyílásosztás, díszek, tagozatok, stb.) b) bővítés, átalakítás, felújítás esetén az utcakép és a településszerkezet védett értékeivel való összhang követelményét, c) egyes építmények, építményrészek bővítése, átalakítása során a védelem alapját képező részek megtartását.

³ R. 7. §

⁴ R. 8. §

⁵ A védetté nyilvánításról a tulajdonos mellett értesíteni szükséges a tulajdonosi jogok gyakorlóját, a hasznélvezőt, illetve az R. által meghatározott, hatáskörükben érintett szerveket. R. 9. §

⁶ R. 11. §

⁷ FVM rendelet 7. § (3) bekezdés

⁸ R. 19. §

A Kőbányai Értékvédelmi Támogatási Alap pályázata keretében 2014. évre 12.700.000 forintot különített el e célra az önkormányzati költségvetés.⁹ A pályázati kiírás szerint az önkormányzati támogatás mértéke pályázonként legfeljebb 2,5 millió forint¹⁰, pályázni lehet – többek között – homlokzat, tető, nyílászárók felújítására, lábazat utólagos vízszigetelésére. Igényelhető továbbá támogatás a felújítás, restaurálás előkészítési munkáira is.

2. A helyi védettség elrendelése

A megkeresésemre beérkezett válasz szerint a Kőbányai Önkormányzat a helyi védettséggel kapcsolatos rendelettervezetet (a későbbi R.), illetve annak mellékletét, mely a védeni tervezett kerületi ingatlanok felsorolását tartalmazta az SzMSz előírásainak¹¹ megfelelően honlapján¹² nyilvánosságra hozta 2011. szeptember 12-én. A Kerületfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság az előterjesztést három nap múlva tárgyalta, a rendelettervezetet a képviselő-testület 2011. szeptember 25-én fogadta el. Az így rendelkezésre álló tíz napos véleményezési határidő alatt a rendelettervezet vonatkozásában észrevétel nem érkezett. Az előterjesztő megküldte a tervezetet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, illetve Főpolgármesteri Hivatal Városépítési Főosztálya részére, ahonnan kifogással szintén nem éltek.

A Kőbányai Önkormányzat képviselő-testülete a 2011. szeptember 26-án hatályba lépett R.-rel – a helyi védettség elrendelésére és megszüntetésére vonatkozó eljárási szabályok megadása mellett – egy épületegyüttes részeként egyedileg védett épületté nyilvánította és kerületi helyi védettség alá helyezte a panaszos ingatlanát.¹³ Az R.-t az SzMSz előírásainak¹⁴ megfelelően a honlap közlőnyitárában kihirdették, a hatályba lépéséről az érintetteket nem értesítették.

A panaszos tudomást szerzést követően a helyi védettség megszüntetését kérte, indokolása szerint az épületnek nincsenek olyan építészeti értékei, amely alapján a védettség indokolt volna, az ingatlant értékesíteni kívánja egy építési vállalkozónak, aki az épület bontását követően két új társasházi lakóépületet tervez építeni. A Kőbányai Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Főépítész Csoportja a védettség megszüntetésére irányuló eljárás részeként¹⁵ előzetes értékvizsgálat készítését rendelte el.

A vizsgálat célja annak megállapítása volt, hogy a védelem alá helyezés óta megváltoztak-e azok a körülmények, amelyek az épület védelem alá helyezését indokolták. A helyszíni felmérés eredményeként elkészült értékvizsgálat¹⁶ megállapította, hogy a panaszos tulajdonában lévő villa védelem alá helyezése megalapozott volt, az épület védettségének megszüntetése nem javasolt. Indokolásában kifejtette, hogy az épület állagának a helyszíni felmérés során tapasztalt leromlása nem szerkezeti eredetű, hanem a korábbi és jelenlegi tulajdonosai nem tettek eleget a jogszabályok által előírt karbantartási kötelezettségüknek. Az épület – jelentős költséggel – de felújítható és korszerűsíthető, megtartásával és helyreállításával újra Kőbánya egyik építészeti értékévé válhat. Megállapította továbbá, hogy az épülethez kapcsolódó telek mérete még egy épület elhelyezését lehetővé teszi, így a tulajdonos érdekei nem sérülnek, az épület és az építési lehetőség is értékesíthető és társasházként telekkönyvezhető.

⁹ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat 2014. évi költségvetéséről szóló 2/2014. (II. 20.), R. 13. melléklet Fejlesztési célú céltartalékok 7. Kőbányai értékvédelmi támogatás sor

¹⁰ A támogatás mértéke a támogatás szempontjából elismerhető bruttó bekerülési érték legfeljebb 60%-a.

¹¹ SzMSz 52. §

¹² www.kobanya.hu

¹³ R. 1. melléklet E03 sorszám, villa, Sorg Antal tervezése és kivitelezése

¹⁴ SzMSz 56. §

¹⁵ R. 7.§ (2) bekezdés

¹⁶ Az Urbanitas Tervező és Tanácsadó Kft, Berényi Mária okl. építészmérnök értékvizsgálata, Budapest, 2014. június 11.

Kifejtette, hogy tekintettel arra, hogy az épület helyrehozatali és felújítási költségei az elhanyagoltság miatt valószínűsíthetően megközelítik egy új épület létesítésének költségét, így javasolja, hogy az önkormányzat nyújtson támogatást a felújítás kivitelezése során a tulajdonosnak. A szakértői vélemény alapján a Kőbányai Önkormányzat képviselő-testületének Kerületfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottsága a védelem alá helyezés megszüntetésére irányuló kérelmet elutasította,¹⁷ az elutasításról a Főépítész Csoport 2014. július 7-én kelt levélben tájékoztatta a panaszost¹⁸, felhívta a figyelmét, hogy jogorvoslati lehetőség a bizottság határozatával szemben nincsen, a döntés ugyanakkor polgári peres eljárás keretében megtámadható.

A Kőbányai Önkormányzat jegyzőjének tájékoztatása¹⁹ szerint a védetté nyilvánítás tényének ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére a kerület teljes területének felmérését és az R. ezt figyelembe vevő módosítását követően került sor. A védettség hatályát a bejegyzés tényének elmaradása nem érinti.

Tájékoztatást kaptam továbbá arról, hogy az R. által lehetővé tett²⁰ építésügyi hatósági kötelezésre a helyi védettségű ingatlan vonatkozásában nem került sor.

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. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja 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 ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság arra mutatott rá,²¹ 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”.

¹⁷ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Kerületfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottsága 34/21014. (VI. 19.) KKB határozata

¹⁸ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Polgármesteri Hivatal Főépítész Csoport, Ikt. sz.: K616036/2014

¹⁹ A Kőbányai Önkormányzat jegyzőjének K/616036/3/20014. számú 2014. szeptember 4-én kelt levele.

²⁰ R. 15. § (1) A védelem alatt álló értékek megóvása, megőrzése, felújítása érdekében – a vonatkozó építési jogszabályok keretei között – az illetékes I. fokú építésügyi hatóság kötelezheti a védelem alatt álló, valamint védett együtteseket érintő, védett területen található épületek, illetve építmények tulajdonosait, valamint használóit a) a jókarbantartásra, fenntartásra vonatkozó kötelezettség teljesítésére b) a védett értékek vagy látványt eléktelenítő idegen részek eltávolítására c) a védett értékek jellegének kifejezésére, vagy hatásosabb érvényesülésére irányuló munkálatok elvégzésére.

²¹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az is kiemelte²², 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 azt mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett 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.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette 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.” (9/1992 (I. 30.) AB határozat)

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, 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)

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, 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.” A tisztességes eljárásról és ügyintézésről való jog az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljárásról való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.²³ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította²⁴, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja.

²² 13/2013. (VI. 17.) AB határozat

²³ ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

²⁴ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

Abban az esetben, ha a határozat törvénytörő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénytörő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.²⁵ A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

3. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alkotmányban garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

4. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben²⁶ következetesen hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a köz érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható.

Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosíthatók az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Rögzítette továbbá, hogy „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”.²⁷ A törvényalkotó a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.²⁸ Az Alkotmánybíróság elvi éllal mondta ki,²⁹ hogy „(...) a tulajdonhoz való jog védelmére kialakított gyakorlata megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) határozataiban kifejtett elvekkel.”

²⁵ 6/1998. (III. 11.) AB határozat

²⁶ 64/1993. (XII. 22.) és 13/1998. (IV. 30.) AB határozatok

²⁷ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

²⁸ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

²⁹ 42/2006. (X. 5.) AB határozat

Az Egyezmény 1. cikke szerint minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tisztelgésben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

A testület rámutatott arra, hogy „a közérdek fogalmát a Bíróság tágan értelmezi. Konkrét esetben megjegyezte, hogy a közérdekű tevékenységet végző, de magántársaság légi fuvarozó gazdasági érdekeit a járatok üzemeltetésével kapcsolatban aligha lehet elválasztani az ország egészének érdekeitől. (...) A közérdek meglétének ellenőrzését a Bíróság álláspontja szerint az egyes országok inkább el tudják végezni, mint egy nemzetközi bíróság, de a Bíróság a közérdekre való nyilvánvalóan alaptalan hivatkozást nem fogadja el. (...) A tulajdonjog korlátozásánál a Bíróság állandó gyakorlata szerint ugyanazokat a követelményeket kell alkalmazni, mint amelyeket az Egyezmény a tulajdonjog elvonására meghatároz.

Ez azt jelenti, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdekkel szolgáló előnnyel. (...) Az arányosság kérdésénél a Bíróság széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki.”

Az Alkotmánybíróság a határozatában példaként idézi a Bíróságnak egy lengyel ügyben 2004-ben hozott elvi határozatát, amely a konkrét jogsérelem megállapításán túl a jogrendszer alapvető hiányosságát is kiemelte: a Bíróság szerint Lengyelország nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére, ezért felhívta a tagállamot a megfelelő jogi és közigazgatási lépések megtételére. Ugyanezt a megoldást alkalmazta a Bíróság 2006-ban egy másik lengyel ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését ezért ismételt felhívta a lengyel államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására.

Legvégül az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés II-77. cikkének (1) bekezdése a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”

III. Az ügy érdemében

1. A Kőbányai Önkormányzat törvényben kapott felhatalmazás alapján alkotta meg az R.-t, az Étv. által meghatározott közérdek keretein belül eljárva minősíti a helyi építészeti örökség részének építészeti szakvélemény alapján az ingatlanokat. E tekintetben a tulajdonos személyétől függetlenül, a tulajdonosi formára tekintet nélkül nyilvánítja az egyes ingatlanokat védetté, ebben a vonatkozásban kizárólag az Étv. által meghatározott, településszerkezeti, megjelenésbeli, kulturális stb. jellegzetességeket veszi figyelembe annak érdekében, hogy a helyi örökség részeként kezelt értékek a település építészeti örökségének részeként, jellemző karakterének a jövő nemzedékek számára történő megóvása³⁰ biztosítható legyen.

³⁰ R. 1. § (1) bekezdés

A védetté nyilvánítással ugyanakkor – amellet, hogy az elidegenítési és terhelési részjogosítványt nem érinti – korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a mindenkori tulajdonos ugyanis nem alakíthatja át szabadon az ingatlant, tekintettel kell lennie az R. által meghatározott előírásokra, az engedélyezési eljárás során pedig az építésügyi hatóság vizsgálja az eredeti tervek felhasználásával többek között az anyaghasználatot, az érintett épületrészek kiindulási állapotát. Az ingatlan bontására kizárólag a helyi védettség megszüntetése esetén van lehetőség.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint³¹ ugyanakkor a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan, az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A korlátozás csak akkor fogadható el, ha megfelel a szükségesség-arányosság³² alkotmányos követelményének, vagyis ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel. Fontos ebben az esetben is, hogy az állammal szemben legyen lehetőség a fellépésre, így biztosított legyen a megfelelő jogorvoslat, legyenek kidolgozott, a jogvédelmet szolgáló eljárási szabályok.

A helyi védetté nyilvánításhoz hasonló jogintézmény, a természetvédelmi védettség kapcsán az Alkotmánybíróság több esetben is foglalkozott az állami tulajdon és/vagy magántulajdon alkotmányossági kérdésével, a magántulajdon természetvédelmi célú korlátozhatóságával.

Többször is megerősítette, hogy a természet védelme olyan hosszú távú közérdek, mely miatt a tulajdonhoz fűződő magánérdek korlátozható, és az alkotmányossági kérdés az, hogy milyen esetben kell a tulajdonos számára kártalanítást biztosítani. Fontosnak tartotta továbbá a védettség tényének ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését a megismerhetőség biztosításának érdekében. Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy egy terület védetté nyilvánítása jelentős többletkötelezettséget ró az ingatlan tulajdonosára, használójára, a kötelezettség megszegése bizonyos esetben büntetőjogi felelősséget is von maga után, ugyanakkor a védettség miatti tulajdonkorlátozást nem tartotta aránytalannak, illetve alkotmányellenesnek.³³

A helyi védetté nyilvánítás vonatkozásában a közérdek, az építészeti örökség részének védelme, vagyis az állam intézményvédelmi kötelezettsége áll szemben a tulajdonhoz való joggal, így annak megítéléséhez, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott garanciális elemek érvényesülnek-e, szükséges a tulajdonjog-korlátozás módjának, az azt övező eljárásrendnek, illetve garanciák megfelelőségének vizsgálata.

A Kőbányai Önkormányzat R.-ben szabályozott eljárása biztosítja az átláthatóságot, a védetté nyilvánítandó ingatlanok listájának, illetve az azt megalapozó szakértői vélemény észrevételezésére nyitva álló harmincnapos határidő kellően hosszú ahhoz, hogy a tulajdonosok áttekinthessék a megalapozó anyagokat és kialakíthassák és jelezzék álláspontjukat az önkormányzatnak. Ugyanakkor a hirdetményi kézbesítés nem megfelelő eszköz annak érdekében, hogy az érintettek ténylegesen tudomást szerezzenek a tulajdonukat érintő önkormányzati tervekről.

Tekintettel arra, hogy a védetté nyilvánítás által a tulajdonjog korlátozása következik be, indokolt lenne a tulajdonosok személyes értesítése a védetté nyilvánítási eljárás megindításáról, a vonatkozó dokumentumok elérhetőségéről és a véleményezési lehetőségről. Az érintettek – akiknek száma szintén nem indokolja a hirdetményi kézbesítés eszközének alkalmazását – előzetes bevonása plusz garanciaként szolgálhatna a tulajdonjog korlátozására irányuló döntés meghozatala során.

³¹ 42/2006. (X. 5.) AB határozat

³² Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés

³³ Pump Judit: Gemenc jogi védelme, 29/1995. (V. 25.) AB határozat, 48/1997. (X. 6.) AB határozat, 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, 11/2005. (IV. 5.) AB határozat, 13/2006. (V. 5.) AB határozat

Az önkormányzat feladatkör szerint érintett bizottságának javaslata, a beérkező észrevételek, illetve a szakmai vélemény alapján készül, ennek figyelembe vételével dönt a képviselő-testület az önkormányzati rendelet elfogadásáról. A védetté nyilvánítást követően a tulajdonosokat személyesen értesítik, akik kezdeményezhetik a védetté nyilvánítás megszüntetését, elutasító döntés esetén pedig polgári peres eljárás keretében kérhetnek jogorvoslatot.

Az átláthatóságot erősíti az R. azon előírása, mely szerint az ingatlan-nyilvántartásba is bejegyzésre kell, hogy kerüljön a védetté nyilvánítás ténye.

A tulajdonosok vonatkozásában megjelenő terhek kompenzálására hozták létre azt a támogatási alapot, mely pályázat útján lehetőséget nyújt a védetté nyilvánított épület karbantartási, felújítási költségeinek részbeni, önkormányzati forrásból történő fedezésére.

Mindezek alapján megállítottam, hogy a hirdetményi kézbesítés a védetté nyilvánítási eljárás megindítása vonatkozásában nem elegendő garancia arra, hogy a tulajdonosok tudomást szerezzenek az ingatlanukat érintő tervezett korlátozásokról, így az érintettek előzetes személyes értesítésének mellőzése a tisztességes eljáráshoz és a tulajdonhoz való jog vonatkozásában alapjogi szempontból aggályos. Az R. védetté nyilvánítási eljárásra vonatkozó egyéb rendelkezései, előírásai, garanciális szabályai ugyanakkor eleget tesznek a jogbiztonság követelményének, a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjog tekintetben nem sérült, a tulajdonjog korlátozásának mértéke – figyelemmel az Alkotmánybíróság által lefektetett sarokkövekre – arányos, a védetté nyilvánításhoz kapcsolódóan pedig anyagi kompenzáció áll a tulajdonos rendelkezésére.

2. Az R.-ben szabályozott eljárásrend, illetve beépített garanciák álláspontom szerint teljes mértékben megfelelnek azoknak a kritériumoknak, melyek a jogállamiság alapelvéből, a tisztességes eljárás követelményéből, illetve a tulajdonhoz való jog tiszteletben tartásából fakadnak, ugyanakkor a Kőbányai Önkormányzat első helyi védetté nyilvánítási eljárása vonatkozásában ezek a garanciák még nem érvényesültek.

A 2011. szeptember 26-án hatályba lépett R. egyidejűleg tartalmazta a védetté nyilvánított ingatlanok felsorolását, illetve a védetté nyilvánítással kapcsolatos garanciális szabályokat, így a panaszos ingatlanának helyi védettség alá helyezését előkészítő eljárás tekintetében nem volt hatályban olyan szabályozás, mely garantálta volna a megfelelő érdekérvényesítést, véleménynyilvánítási lehetőséget biztosított volna az érintettek számára, kizárólag az SzMSz által előírt, egyébként valamennyi helyi rendelet kihirdetésére irányadó szabályok voltak alkalmazhatók.

Nem került továbbá sor a védettség tényének ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére, annak ellenére, hogy azt az R. nem a terület teljes területének felméréséhez és valamennyi ingatlan minősítéséhez köti, hanem pusztán a védetté nyilvánítás tényéhez, mely előírás a jogbiztonságot és az átláthatóságot szolgálja. Ugyanígy nem köti feltételhez az FVM rendelet a védettség tényének bejegyzését, hanem azt egyértelmű kötelezettségként állapítja meg.

Azáltal, hogy a Kőbányai Önkormányzat az ingatlanok helyi védetté nyilvánítását megelőzően nem alkotta meg a garanciális eljárási szabályokat, illetve nem kezdeményezte a védetté nyilvánítás tényének ingatlan-nyilvántartási bejegyzését, a jogbiztonság alapelve vonatkozásában visszásságot okozott.

3. A panaszos által kezdeményezett, a védettség megszüntetésére vonatkozó eljárás során ugyanakkor már teljes mértékben érvényesültek a garanciális eljárási szabályok, a Kőbányai Önkormányzat az R. rendelkezéseinek figyelembe vételével járt el. A panaszos ezen eljárás keretein belül lehetőséget kapott arra, hogy megfelelő jogorvoslattal éljen. Az önkormányzat a védettséggel kapcsolatos döntését – az eljárási szabályoknak megfelelően – felülvizsgálta. A szakértői véleménynek helyt adva a feladatkör szerint érintett önkormányzati bizottság nem látta indokoltnak a védettség megszüntetését, mely javaslatot figyelembe véve járt el azt követően a képviselő-testület.

Mivel jogszabályi lehetőség van a védetté nyilvánítás megszüntetésének kezdeményezésére, továbbá, hogy a Kőbányai Önkormányzat felülvizsgálati eljárása során érvényesültek az R. által biztosított garanciák, és a képviselőtestület döntése vonatkozásában további jogorvoslati lehetőség a polgári peres út igénybe vétele, a jogorvoslathoz való jog sérelme nem állapítható meg.

4. Vizsgálatom során megállapítottam továbbá, hogy a miniszteri rendeleti szintű részletszabályokat megállapító FVM rendeletet 2002 óta³⁴ nem módosították, rendelkezéseit nem vizsgálták fölül az Étv módosításával egyidejűleg. Ennek következtében az FVM rendelet nem helytállóan hivatkozik az Étv. egyes rendelkezéseire – köztük a miniszteri jogalkotásra adott felhatalmazásra – valamint más jogszabályokra. .

Megállapítom, hogy a jogi szabályozás hiányosságai miatt az FVM rendelet előírásai nem kellően világosak, egyértelműek, azok alkalmazhatósága egyértelműen megkérdőjelezhető, ezért ez a jogszabály jelenlegi formájában a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében

1. Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat képviselőtestületét*, hogy módosítsa az R. eljárási szabályait annak érdekében, hogy a védetté nyilvánítási eljárásról az érintett tulajdonosok ne hirdetményi kézbesítés, hanem közvetlen, személyes értesítés keretében értesüljenek;

2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzatot*, hogy az eddig védetté nyilvánított ingatlanok vonatkozásában kezdeményezze a védetté nyilvánítás tényének ingatlan-nyilvántartási bejegyzését.

3. Az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem a földművelésügyi minisztert*, hogy a jelenleg hatályos Étv. szabályait figyelembe véve vizsgálja felül az FVM rendelet rendelkezéseit, a szabályozás szükségességét.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

³⁴ A legutóbbi módosítás hatályba lépésének időpontja: 2002. június 21.