



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-1386/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Szabó Gergely

Érintett szerv: Kunsziget Község Önkormányzata

2019.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1386/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó Gergely

### **Az eljárás megindítása**

Közös jogi képviselőjük útján fordult hozzám két magánszemély, akik Kunsziget Község Önkormányzat képviselő-testületének 1/2019. (I. 21.) önkormányzati rendeletével (a továbbiakban: Ör.) összefüggésben fejtették ki aggályaikat. Panaszuk lényege az volt, hogy az Ör. kizárólag a panaszosok ingatlanaira állapított meg – álláspontjuk szerint indokolatlan – változtatási tilalmat, miközben más személy (az önkormányzat) tulajdonában álló hasonló területre nem állapított meg ilyen korlátozást. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült

- az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való joggal,
- az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében rögzített jogegyenlőség követelményével

összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Dunaszeg Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjétől a panaszbeadványban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról, valamint megkerestem ugyanezen ügyben a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat (a továbbiakban: a Kormány megbízott).

### **Az érintett alapvető jog és elvek, alaptörvényi rendelkezések**

- a tulajdonhoz való jog: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”* [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés];
- a jogegyenlőség elve: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”* [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés].

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- Kunsziget Község Önkormányzat képviselő-testületének 1/2019. (I. 21.) önkormányzati rendelete változtatási tilalom elrendeléséről (Ör.).

### **A megállapított tényállás, az érintett szervek nyilatkozatai**

1. A panaszosok – jogi képviselőjük útján – a következő kifogásokat adták elő. A beadványban rögzítésre került, hogy 2018. december 21-én panaszosok, mint vevők megvásárolták a Kunsziget, belterület alatt található, „beépítetlen terület” megjelölésű 110/39, 110/42, 110/45, 110/46, 110/98, 110/99 hrsz. ingatlanokat. Ezt követően az Ör. elfogadásával ezen, és csak ezen ingatlanokra Kunsziget Község Önkormányzata változtatási tilalmat rendelt el, a területre vonatkozó építési szabályzat készítésének időszakára, a majdani rendelet hatálybalépéséig. Ugyanakkor *ugyanilyen tilalmat hasonló ingatlanokra* – így más tulajdonos (az Önkormányzat) tulajdonában álló, az érintett telkekkel szomszédos, és /vagy ugyancsak „beépítetlen terület” megjelölésű ingatlanokra – *nem*

rendeltek el. Panaszosok álláspontja szerint ez hátrányos megkülönböztetést megvalósító (*diszkriminatív*) szabályozás, amely egyben a panaszosok *tulajdonhoz fűződő alapvető jogát sérti*, indokolatlan és aránytalan korlátozás bevezetésével. Panaszosok kérték, hogy az alapvető jogok biztosaként indítványozzam az Ör. vonatkozásában az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló eljárását, kérelmezve abban az Ör. megsemmisítését.

Az Ör. érintett rendelkezése a következő:

„1. § *Kunsziget Község Önkormányzata a Kunsziget 110/39, 110/42, 110/45, 110/46, 110/98 és 110/99 helyrajzi számú területen – a területre vonatkozó építési szabályzat készítésének időszakára, az erről szóló önkormányzati rendelet hatálybalépéséig – változtatási tilalmat rendel el.*”

Panaszkiegészítésükben a beadványozók arra is hivatkoztak, hogy az Önkormányzat illetékességi területén belül különböző egyéb övezetekben az építhető lakásszám és a lakosság számának növelése az Önkormányzat célja a „Kunsziget településrendezési eszközök felülvizsgálata (Előzetes tájékoztatási szakasz)” megjelöléssel közzétett dokumentáció alapján. Ezzel szemben az érintett telkek övezetében – panaszosi álláspont szerint az előzővel ellentmondásos módon – ezzel ellentétes célokat tűz ki az Önkormányzat; a beadványozók megítélése szerint ez indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza őket.

2. Dunaszeg Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője (továbbiakban: a Jegyző) megkeresésemre megküldött válaszában a következőket adta elő.

A Jegyző rögzítette, hogy a szabályozás tárgyát képező telkek – egy önkormányzati telekkel együtt – a helyi építési szabályzatban „különleges termálterület (Kt.)” jelzéssel megjelölt területen található, amely területen Kunsziget Község Önkormányzata (a továbbiakban: az Önkormányzat) a termálvízkinccs kiaknázását biztosító beruházásoknak kíván területet biztosítani. A különleges termálterületen kizárólag az Önkormányzat és az Ör.-rel érintett telkek tulajdonosai bírnak ingatlantulajdonnal.

A szabályozás elfogadásának közvetlen oka az volt, hogy a panaszbeadvánnyal érintett ingatlanok értékesítésére olyan hirdetések alapján került sor, amelyek a területnek szánt funkcióval össze nem férő beruházási lehetőségekre utaltak (lakóberuházások, golfpálya) – felmerült tehát, hogy a telkeket ilyen beruházások céljából vásárolták és ez felvetette a közcél megghiúsulásának közvetlen veszélyét. A veszély fennállását jelezte az is, hogy a területek egyik tulajdonosa olyan javaslatot terjesztett a képviselő-testület elé, amely a területen 12-16 lakásos társasházak kialakítására, azok teljes beépítésére irányult. A Jegyző utalt e körben arra, hogy a védett közérdekek közé tartozik a településkép védelme, a település megóvandó falusias arculata, továbbá meg kívánták előzni, hogy a különleges termál övezet kizárólag lakófunkció céljából kerüljön felhasználásra. A területnek a település egészének javát és általános megítélését szolgáló, a termál adottságokat kihasználó funkciót kívánnak biztosítani, egyben a termálfunkciót esetlegesen ellehetetlenítő beruházásoknak mindenképpen elejét kívánják venni.

Az Ör., vagyis az azzal elrendelt *változtatási tilalom* tárgyi hatályát tehát úgy határozták meg, hogy az *azon ingatlanokra terjed ki, amelyek a különleges termálterületen fekszenek és nincsenek az Önkormányzat tulajdonában*. Más telkekre – a termálfunkcióval való összefüggés hiánya miatt – nem is tervezik a tilalom kiterjesztését. A Jegyző hangsúlyozta, hogy ugyanazon magánszemély tulajdonosoknak a településen belül máshol, más építési övezetben elhelyezkedő ingatlanaira hasonló korlátozást nem vezettek be. A Jegyző előadta, hogy a változtatási tilalom *korlátozott időre*, a területre vonatkozó építési szabályzat készítésének időszakára került bevezetésre. Ezzel kapcsolatban rámutatott, hogy az előzetes tájékoztatási szakasz 2019. február elején indult, a települési rendezési terv elfogadása tehát folyamatban van, azzal azonban be kell vární Győr-Moson-Sopron Megye új rendezési tervének megalkotását is. A Jegyző rögzítette azonban, hogy a változtatási tilalom az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 21.§ (2) bekezdése értelmében legkésőbb három év elteltével megszűnik.

A Jegyző hivatkozott arra, hogy az Étv. – illetve a jogrendszer kapcsolódó szabályai – által lehetővé tett intézkedések közül (változtatási, építési, telekalakítási tilalom, kisajátítás) éppen a

változtatási tilalom az, amely az adott közérdek védelmével leginkább összhangban áll. A telekalakítási tilalommal nem lehetett volna elejét venni annak, hogy a termálterületen elsődlegessé váljék a lakófunkció, az építési tilalom elsősorban környezet- és természetvédelmi célok megvalósítására alkalmas eszköz, a kisajátítás pedig aránytalan beavatkozást jelentett volna. A változtatási tilommal ugyanakkor nem jár együtt a tulajdonjog elvonása és a szabályozás céljának eléréséhez gyakorlatilag ez az egyetlen alkalmas eszköz. A Jegyző továbbá hivatkozott arra, hogy mivel a változtatási tilalmat kizárólag a különleges termálterületre korlátozták, így álláspontja szerint megállapítható, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben éltek ezzel az eszközzel. A Jegyző több alkotmánybírósági határozat felhívásával hivatkozott arra, hogy a tulajdonhoz fűződő jog közérdekből, azzal arányos módon korlátozható [25/2015. (VII. 21.) AB határozat, 23/20127. (X. 10.) AB határozat, 3/2014. (I. 21.) AB határozat].

3. A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: a Kormányhivatal) vezető kormány megbízott (a továbbiakban: a Kormány megbízott) megkeresésemre megküldött válaszában a következőket adta elő.

A Kormány megbízott rögzítette, hogy a Kormányhivatal az Ör-t a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132.§ (3) bekezdés b) pontja szerinti törvényességi felügyeleti jogkörben eljárva, továbbá két magánszemély jogi képviselője útján benyújtott indítványára vizsgálta.

A vizsgálat során megállapították, hogy az Önkormányzat az Ör-t az Mötv. 13.§ (1) bekezdés 1. pontjában a helyi közügyek között felsorolt településrendezési feladatok ellátása körében hozta meg. Ezen feladatok ellátásának egyik eszközét képezik az Étv. 17.§ b) pontja szerinti tilalmak. A tilalmak közül a változtatási tilalom bevezetésére az Étv. 20.§ (1) bekezdés a) pontja alapján a helyi építési szabályzat készítésének időszakára, annak hatálybalépéséig van lehetőség. A Kormányhivatal megállapította, hogy az Önkormányzat az Étv. 21.§ (1) bekezdése szerinti feltételt teljesítette, mivel a település egész területére rendelkezik a helyi építési szabályzat készítésére vonatkozó írásos megállapodással. *Az Ör. elfogadása tehát az Étv. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően történt.*

A Kormány megbízott ezen túlmenően a Jegyző előadásával érdemben egyezően rögzítette, hogy a tilalom az Étv. 21.§ (2) bekezdése alapján három év elteltével megszűnik, és ugyancsak a Jegyző előadásával érdemben egyezően ismertette az Ör. elfogadásának, az Ör. tárgyi hatálya meghatározásának indokait (a Kormányhivatal részére az Önkormányzat polgármestere által nyújtott tájékoztatás alapján). A Kormány megbízott előadta, hogy – noha a változtatási tilalommal érintett terület kisebb, mint a tervezési szerződés alapján a szabályozással érintett terület – az Étv. nem tartalmaz rendelkezést arra, hogy változtatási tilalom milyen számú ingatlanra rendelhető el, *az Ör. megalkotásának indokai településrendezési feladatok ellátásaként értékelhetők.*

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

A 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 az Ajbt.-ben e bekezdés alatt felsorolt valamely szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, 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. 18. (1) bekezdés b) pontja értelmében az alapvető jogok biztosának hatásköre a helyi önkormányzatok tevékenységére, illetve mulasztásaira kiterjed.

Az Ajbt. 37. § értelmében, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. Ennek alapján az ügy vizsgálata során a jogszabályi háttér, nevezetesen az érintett önkormányzati rendelet áttekintésére lehetőségem volt.

## II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzítette a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságával kapcsolatos álláspontját. A testület elvi élel azt 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.*”

Így jelen ügyben is elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek jelen ügyben releváns szempontok szerinti értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*”

A tulajdonhoz fűződő jog az Alaptörvényben biztosított alapvető jog. Ez nem jelenti azt, hogy a tulajdonjog ne lenne korlátozható. A tulajdonhoz fűződő jog korlátozásának általános mércéje a következő. A tulajdonhoz fűződő jog *közérdekből, azaz arányos módon* korlátozható. Az Alkotmánybíróság tehát e körben a jogalkotó, törvényhozó *közérdekre való hivatkozásának indokoltságát* vizsgálja felül.

A legújabb gyakorlatból (már az Alaptörvény alapján) hivatkozható a 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a következőket rögzítette:

„*Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a tulajdonhoz és a tulajdon egyben társadalmi felelősséggel is jár. [...]. A tulajdonjog valamely elemének korlátozása azonban csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alaptörvényi jognak a korlátozásával és ezáltal csak akkor alaptörvény-ellenes, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan* {3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16]}.” Más megfogalmazásban: „*A tulajdonjog mint alapjog tehát a közérdek, illetve más alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében nem feltétlenül szükséges vagy aránytalan alapjog-korlátozással (elvonással) szemben nyújt védelmet.*” [3120/2017. (V. 30.) AB határozat]

Mindez a korábbi gyakorlattal is összhangban van. A tulajdonhoz való joggal kapcsolatos alapvető határozatában, a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság – számos további alaptétel mellett – kimondta azt is, hogy a tulajdonjognak olyan korlátozása

alkotmányosan elfogadható, ami a megvalósítani kívánt közérdekkel arányos. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága kapcsán „aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.” Ugyanezt az elvet további határozatok is megerősítették (13/1998. (IV. 30.) AB határozat, 94/2011. (XI. 17.) AB határozat, és így tovább).

A változtatási tilalom jogintézményéről áttekintő jelleggel az alábbiak szerint értekezett az Alkotmánybíróság az 58/2009. (V. 22.) AB határozatban:

„Az Étv. taxatív meghatározza a változtatási tilalom elrendelésének feltételeit és tartalmát. Az Étv. 20. § (1) bekezdés alapján változtatási tilalom a településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében rendelhető el. A változtatási tilalom célja az építési szabályozások meghatározó átalakítása előtt egy adott terület megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan, értéknövelő beavatkozások történjenek. Az Alkotmánybíróság korábban kifejtette, hogy a változtatási tilalom elrendelése a tulajdon feletti rendelkezési jogot mint a tulajdonhoz tartozó részjogosítványt meghatározott időtartamra korlátozhatja. A tulajdonkorlátozás alapjául szolgáló közérdek az épített környezet védelme, illetve a településrendezési feladatok megvalósítása érdekében a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv elkészítésének időszakára a tervezés, illetőleg a terveknek - elfogadásuk utáni - megvalósíthatósága ellehetetlenülésének megakadályozása (152/B/2002. AB határozat, ABH 2002, 1591, 1595.).

Az Étv. 22. §-a e rendelkezésének megfelelően szabályozza a változtatási tilalom tartalmát. A változtatási tilalom alá eső területen telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építészeti hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad. Ez alól a szigorú, mindennemű építési tevékenységgel összefüggő változtatást tiltó rendelkezés alól a 20. § (7) bekezdése állapít meg kivételeket. [...]

Az Étv.-nek a változtatási tilalomra vonatkozó szabályai koens szabályok, nem adnak felhatalmazást arra, hogy az önkormányzat a változtatási tilalom elrendelésekor azoktól eltérjen.”

2. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése biztosítja a jogegyenlőséget. A jelen ügy szempontjából legfontosabb alkotmánybírói megállapítások e körben a következők.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában – így a 13/2017. (VI. 19.) AB határozatában és a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatában is – összefoglalta az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését érintően a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban az Alkotmány és az Alaptörvény irányadó rendelkezéseinek összevetése alapján tett megállapításait. Ennek értelmében az Alaptörvény XV. cikke változatlan tartalommal fenntartja az egyenlőség általános, a jogrendszer egészére, nem csak az alapjogokra kiterjedő követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ezért az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság az általános egyenlőségi szabállyal kapcsolatos eddigi gyakorlatát továbbra is irányadónak tekinti.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma ennek megfelelően az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti, alkotmányos indok nélkül tett különbségtételre vonatkozik, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg [ld. pl.: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, 3/2014. (I. 21.) AB határozat]. „A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra a követelményre vezethető vissza, hogy a hasonló helyzeteket hasonló módon kell kezelni, de nincs szó önkényes megkülönböztetésről, ha az életviszonyok eltérő szabályozásának van megfelelő, ésszerű indoka.” [3296/2018. (X. 1.) AB határozat]

A jogegyenlőség sérelme tekintetében kialakult gyakorlatát kompakt módon az alábbiak szerint foglalta össze az Alkotmánybíróság a 12/2018. (VII. 18.) AB határozatban: „Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó esetben a „személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [...]”

A jelen ügyben felmerült kérdések alkotmányossági háttereként figyelembe vehető, hogy az Alkotmánybíróság – noha nem közvetlenül a jogegyenlőségi klauzula, hanem a magántulajdon

és az állami tulajdon egyenlő védelmét kimondó, az Alaptörvényben nem szereplő külön rendelkezés alapján – már nagyon korai gyakorlatában is kifejezésre juttatta, hogy *nem elfogadható az, hogy eltérően kezeljék az egyes tulajdonformákat*, érdemben a tulajdonos személye alapján, *alkotmányjogilag értékelhető indok nélkül*. A kérdéskört érintő 29/1992. (V. 19.) AB határozat szerint: „*[Az érintett] jogszabálymódosítás [...] változatlan formában fenntartotta viszont azt a rendelkezést, amely nem teszi lehetővé állami ingatlan tulajdonjogának ráépítéssel való megszerzését. [Mód. tv. 15. § (3) bekezdés b)] A Ptk.-nak ilyen tartalommal hatályban maradt 138. § (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglaltakkal, mert a tulajdonjog tartalmára és védelmére vonatkozó polgári jogi szabályok között az állami tulajdon tekintetében alkotmányjogilag értékelhető indok nélkül tart fenn különbségételt. Ez egyébként a szabályozás körén belül következetlen és ellentmondó is.*”

### III. Az ügy érdeme tekintetében

#### 1. A tulajdonjog sérelmére alapított panasz

A tulajdonhoz fűződő jog állított sérelme kapcsán a vizsgálat iránya az, hogy a bevezetett korlátozás valamely közérdek megvalósulását szolgálja-e, és ahhoz szükséges, egyben azzal arányos korlátozásról van-e szó.

Jelen ügyben nem merült fel kétség abban a tekintetben, hogy a termálkincs kiaknázására vonatkozó önkormányzati szándék fennáll. A változtatási tilalommal érintett ingatlanok megállapíthatóan azon a területen fekszenek, amelyet Kunsziget Község Önkormányzata Képviselő-testületének 6/2002. (VI.24.) önkormányzati rendelete a helyi építési szabályzatról (a továbbiakban: HÉSZ) erre a célra, funkcióra jelöl ki. (A HÉSZ törzsszövegében a terület „*komplex termálhasznosítás és üdülő, szolgáltató terület (tervlap szerinti)*”, a belterületi és a külterületi szabályozási terv térképmellékleten „*(Kt.) különleges termál területek*” megjelöléssel ellátva.)

Első kérdésként merülhet fel, hogy alkotmányos értelemben „közérdeknek” minősülhet-e egy település termálkincsének lehető legmegfelelőbb kiaknázása. Rögzíthető, hogy természeti erőforrások kiaknázása érdekében bevezetett tulajdonkorlátozások vonatkozásában az Alkotmánybíróság a közérdekűséget megállapította (vö. pl. a bányászati törvény kapcsán 1/2004. (II. 12.) AB határozat). Észszerűen elfogadhatónak tűnik az, hogy a termálkincs felhasználása, és az, hogy erre egyben szolgáltató szektor települhessen, megjeleníthet olyan érdeket, amely a közösség egészét szolgálja, a település fejlődéséhez, megtartó erejének növeléséhez, az adóbevételek növeléséhez, a település ismertségéhez és elismertségéhez *potenciálisan* máshogyan nem pótolható módon hozzájárulhat.

(A teljes egyértelműség kedvéért rögzítem, hogy jelen jelentés nem képez értékítéletet a területhasznosítási elképzelésekkel, illetve az esetleges beruházásokkal kapcsolatban, és rá kell mutatni, hogy természetesen esetleges jövőbeni beruházások esetében a várt hasznok felmérése mellett nem mellőzhető az egyéb, különösen a környezetvédelmi, illetve a természeti erőforrások megőrzésével kapcsolatos hatások elemzése és figyelembevétele. Mindezek azonban a jelen eljárásnak nem képezik tárgyát.)

A korlátozás konkrét tartalma, tehát a szükségesség és arányosság tekintetében a következők állapíthatók meg. A változtatási tilalom olyan *ideiglenes* korlátozás, amely azt a célt szolgálja, hogy egy területre vonatkozó, illetve az azon végrehajtható beruházások, azon folytatható tevékenységek kereteit meghatározó településrendezési eszközök kialakításának folyamatában ne történjenek olyan (praktikusan) visszafordíthatatlan változtatások, amelyek a szabályozási és tervezési folyamat céljait előzetesen megghiúsítják, mintegy kész helyzetet teremtenek. Az ombudsmani eljárás keretei között beszerezhető, rendelkezésre álló adatok szerint ez az eljárás valóban folyamatban van (a panaszosok maguk is hivatkoznak a településrendezési eszközök felülvizsgálata keretében közzétett dokumentációra), *az Étv. által kifejezetten ilyen célra fenntartott eszköz* igénybevétele ezzel összhangban áll. Egyetérték a Jegyző értékelésével abból a szempontból, hogy *a felmerülő egyéb eszközök vagy túlzott mértékű beavatkozást jelentenének (pl.*

*kisajátítás), vagy a felmerülő célok megvalósítására, érdekek védelmére nem alkalmasak (pl. telekalakítási tilalom).*

Külön figyelembe vettem értékelésem során, hogy a változtatási tilalom, mint arra a Jegyző és a Kormány megbízott is rámutatott, *per definitionem korlátozott ideig fennálló tilalom.* Az Étv. 21.§ (2) bekezdése értelmében: „*A változtatási tilalom - ha az azt elrendelő önkormányzati rendelet rövidebb időről nem rendelkezik - három év eltelte után külön rendelkezés nélkül megszűnik.*” Ez azt is jelenti, – ami szintén jelentőséggel bír az ügyben – hogy a tilalom megszűnéséhez (az időtartam elteltével) már nem szükséges további önkormányzati döntés vagy intézkedés, hanem az a törvény erejénél fogva, automatikusan bekövetkezik. *Az, hogy valamely tulajdonjogi beavatkozás, korlátozás ideiglenes jellegű, messzemenően figyelembe veendő a korlátozás arányosságának vizsgálata során* (vö. a fent idézet 64/1993. (XII. 22.) AB határozat és az abban foglaltakat megerősítő AB határozatok).

A teljes egyértelműség kedvéért ez azt is magával vonja, hogy az eljárás befejeződésével kialakult végleges, illetve tartós jogi helyzet, az elfogadásra kerülő településrendezési eszközök, esetlegesen azok alapján bevezetett további tilalmak vagy korlátozások törvényessége és alkotmányossága külön vizsgálat tárgyát képezheti, esetleges jogvita esetén az erre legmegfelelőbb bírósági vagy egyéb eljárásban. Az ideiglenes korlátozás elfogadhatósága nem jelenti *automatikusan* azt, hogy hasonló vagy tartalmilag azonos hosszú távú korlátozás is helyénvalónak minősülne.

*A fentiek figyelembevételével a jelen eljárásban rendelkezésre álló adatok alapján nem volt megállapítható az, hogy a változtatási tilalom elrendelése az adott területek vonatkozásában az érintetteknek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz fűződő jogát sértene.*

## **2. A jogegyenlőség sérelmére alapított panasz**

A panaszosok nem csupán a tulajdonjoguk sérelmére, hanem hátrányos megkülönböztetés tilalmára, tartalmilag a jogegyenlőség sérelmére is hivatkoztak. Ez az állított jogsérelem önálló vizsgálatot tett szükségessé.

A jogegyenlőség sérelmére alapított hivatkozások esetében első körben azt kell áttekinteni, hogy formálisan megvalósul-e meghatározott személyek másoktól eltérő kezelése, és ez hátrányos helyzetet teremt-e számukra.

Jelen esetben rögzíthető, hogy *a változtatási tilalommal érintett telkek magánszemély tulajdonosait máshogyan érinti, más tartalmú szabályozás alá vonja az érintett jogszabály, mint más (a különleges termálterületen telektulajdonnal bíró) tulajdonost, nevezetesen az Önkormányzatot magát.* Mint ahogy az a Jegyző és a Kormány megbízott válaszából egyaránt kiderül (az ügyben tehát nem vitás), a különleges termálterület, a termálkincs kiaknázására szolgáló terület nagyobb, mint az Ör. által változtatási tilalom alá vont terület. A különleges termálterületen az Önkormányzat is ingatlantulajdonnal bír, a Jegyző válasza alapján a 110/101 hrsz. (korábban 110/36. hrsz.) terület vonatkozásában. Erre a területre (noha HÉSZ szerinti besorolása, tehát tervezett funkciója a panaszosok területével azonos) az Önkormányzat, az Ör. nem rendel változtatási tilalmat. Rögzítendő ugyanakkor, hogy az Önkormányzat a saját ingatlanának *magánjogi értelemben ugyanolyan jogokkal bíró tulajdonosa, mint a magánszemélyek a saját telkeiknek; az érintett telkek pedig ugyanolyan funkcióra szánt területen fekszenek.*

Megállapítható az is, hogy *a változtatási tilalom a tulajdonosok szempontjából – a jogegyenlőségi elemzés vonatkozásában – hátrányos szabályozásnak minősül, a tulajdonosokat másokhoz és a korlátozás-mentes állapothoz képest kedvezőtlenebb helyzetbe hozza.* Azért nem tekinthetjük ezt egyszerűen automatikusan leszögezhető megállapításnak, mert felállítható olyan érvelés, amely szerint valójában nem történik különbségtétel. Felhozható, hogy az Önkormányzat szándéka saját területe esetében is a termálhasznosításra irányul (mint az már a jelenlegi HÉSZ-ből is kitűnik), így – ezen megközelítés szerint – ténylegesen a saját területét sem kezeli a magántulajdonosokétól eltérően, viszont – ugyancsak ezen megközelítés szerint – felesleges lenne ilyen tilalmat a termálfunkció mellett amúgy is elkötelezett önkormányzat tulajdonára kimondani.



Ez a megközelítés ugyanakkor álláspontom szerint nem állná meg a helyét. Az önkormányzat, saját ingatlana vonatkozásában, a jelen esetben egyaránt bír tulajdonosi funkcióval és szabályozási funkcióval. Változtatási tilalom hiányában az ingatlan vonatkozásában az *Önkormányzat tulajdonosi döntéshozatala* (értelemszerűen: az egyébkénti jogszabályi és törvényi keretek között) *korlátatlan marad. Ugyanakkor ugyanezt a tulajdonosi szabadságot az Önkormányzat más személynek – a panaszos magánszemélyeknek – nem biztosítaná.* Így különösen a tulajdonos magánszemélyek esetében az ingatlan csupán az Étv. által felállított keretek között (gyakorlatilag az Étv. 20.§ (7) bekezdésében rögzített körben) marad használható, hasznosítható, és eltérő használata, hasznosítása jogellenes. Ezzel szemben az Önkormányzat esetében más módon megvalósuló használat, hasznosítás nem lenne ugyanezen szabályok szerint jogellenes. Nagyon is összefüggésben áll ezzel, hogy a változtatási tilalom *forgalmi értéket érintő*, akár potenciális terhelhetőséget befolyásoló hatása a magánszemélyek ingatlanai tekintetében jelentkezik, az önkormányzati tulajdon tekintetében nem. Ide tartozik az is, hogy ha az Önkormányzat esetlegesen, saját belátása szerinti döntése alapján megváltoztatná elképzeléseit a terület fejlesztésének irányairól, akkor saját területével már – ilyen irányú – megkötés nélkül rendelkezhetne, míg a magánszemélyek esetében a változtatási tilalom feloldásához külön aktusra lenne szükség (vagy az Étv. 21.§ (2) bekezdése szerinti, az előzőekben említett időtartam lejártát kellene megvárni ezzel). Az adott telkek tekintetében ennek megfelelően *a tulajdonos személyétől függően eltérően kerül korlátozásra a tulajdonjog tartalma* (tehát nem a tulajdon védelme, hanem a tulajdonjogot képező részjogosítványok gyakorolhatósága).

Hangsúlyozom, hogy a fentiekben kifejtett gondolatmenet nem azt jelenti, hogy az Önkormányzat eljárása tekintetében bármilyen rosszhiszeműséget lehetne feltételezni. Azt kell ugyanakkor belátni, hogy a jogszabályon alapuló változtatási tilalom valamely funkció védelme érdekében (a magánszemélyek esetében) és a saját belátáson alapuló, ugyanezen funkció melletti elkötelezettség (az Önkormányzat esetében) semmiképpen nem eredményez azonos jogi helyzetet, hanem ilyen esetben *az önkormányzathoz képest a magánszemély tulajdonosok megállapíthatóan, érdemben hátrányosabb helyzetbe kerülnek.*

Vizsgálendő végül, hogy ilyen eltérő tartalmú és hatású jogi szabályozásnak fennáll-e valamilyen *ésszerű indoka*. Jelen esetben, az eljárás során rendelkezésre álló adatok alapján ilyen indok *nem merült fel*. Ahogyan arra már utaltam, a magánjogi jogosultságok, egyben az elvileg rendelkezésre álló hasznosítási lehetőségek tekintetében az önkormányzat a magánszemélyekkel azonos helyzetben van (tehát potenciálisan ugyanúgy „képes” a termálfunkciót veszélyeztető vagy ellehetetlenítő beruházásokra, mint a magánszemélyek). Nem merült fel az ombudsmani eljárás során semmilyen olyan körülmény, amely arra utalna, hogy a különleges termálterületen belül éppen az Önkormányzat tulajdonában álló ingatlan valamely objektív jellemzője folytán kevésbé szorulna védelemre, kevésbé lenne szükséges a termálfunkció megvalósításához, mint a magánszemélyek telkei. Az önkormányzati telkek jövőbeni hasznosítását a folyamatban lévő, különböző szinteken megvalósuló szabályozási folyamat (települési, illetve megyei rendezési terv elfogadása) éppen úgy érinti és befolyásolja, mint a magántulajdonban álló telkeket. Mindezek alapján – a rendelkezésre álló adatok szerint – *nincsen objektív, megfelelő, ésszerű oka annak, hogy az Önkormányzat, mint tulajdonos, miért részesül kedvezőbb elbírálásban, mint a panaszos magánszemély tulajdonosok.*

A teljesség kedvéért rögzítem, hogy mivel a tulajdonhoz fűződő jog egyben – mint az már kifejtésre került – alapvető jog, ezért a megkülönböztetés az érintett személyek alapvető jogaival is összefüggésben áll.

Kiegészítésül ugyancsak az egyértelműség kedvéért rögzítem, hogy a jogegyenlőség sérelme nem állapítható meg az Ör. szabályozása alá vont, különleges termálterületen elhelyezkedő telkek és a településen belül *más övezetben* elhelyezkedő telkek (illetve ilyen telkek tulajdonosai) között. Az ilyen irányú kifogások, felvetések a településrendezési eljárás (településrendezési eszközök felülvizsgálata) során az erre szolgáló módon, az Étv. szerinti eljárásrendben természetesen benyújthatóak. *Alkotmányos* jogsérelem azonban nem merül fel önmagában az alapján, hogy egyes területeket lakóterületnek jelölnek ki, míg más területeket nem,

figyelemmel különösen a helyi önkormányzatok döntési szabadságára, autonómiájára a helyi közügyek körébe tartozó kérdésekben.

*Megállapítom, hogy amennyiben az Ör. tárgyi hatálya alá tartozó telkek esetében a változtatási tilalom bevezetésének indoka fennáll, úgy ugyanennek indoka a különleges termálterületen elhelyezkedő, önkormányzati tulajdonban lévő telkek esetében is fennáll. Az, hogy ennek ellenére az Önkormányzat ebből a szempontból eltérő szabályozás alá helyezte a magánszemély tulajdonosokat, mint magát az Önkormányzatot, az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti jogegyenlőség követelményével összefüggő visszásságot okoz. Megállapítom, hogy a visszásság közvetlenül összefügg a kérdést szabályozó jogszabály (vagyis az Ör.) ebből a szempontból nem megfelelő rendelkezésével, az Ör. tárgyi hatályának meghatározásával.*

#### **IV. Az ombudsmani intézkedésekre vonatkozó megfontolások**

Visszásság megállapítása esetén az alapvető jogok biztosa dönt az Ajbt. 31.-38.§ szerinti intézkedések alkalmazásáról, ebből a szempontból a panaszbeadvány szerinti esetleges kérelem nem köti.

A kifogásolt önkormányzati rendelet, a jelen ügyben felmerült szempontok alapján, nem sérti az érintettek tulajdonhoz fűződő jogát, és egyéb körülmény sem merült fel, amely alapján a jelenleg az Ör. hatálya alá tartozó ingatlanok esetében tartalmilag jogellenes szabályozásról lenne szó. A szabályozást az önkormányzat megfelelő alkotmányos és törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg, a változtatási tilalom elrendelésének törvényi feltételei teljesültek. Az adott ingatlanokra elrendelt változtatási tilalom, mint tartalmi rendelkezés tehát álláspontom szerint nem esik alkotmányos kifogás alá.

Ezzel szemben visszásságot okoz, hogy az Ör., a tárgyi hatály meghatározásával, eltérően kezeli az Önkormányzatot, és a magánszemély tulajdonosokat. Ezen *visszásság elhárítása nem követeli meg feltétlenül az Ör. megsemmisítését*, mivel a visszásság – amely jelen esetben nem a szabályozás tartalmában, hanem annak hatályában jelentkezik – más módon is orvosolható lehet (nevezetesen az Ör. tárgyi hatályának, a változtatási tilalomnak a kiterjesztésével az Önkormányzat tulajdonában álló, a különleges termálterületen elhelyezkedő telekre).

Természetesen a visszásság orvosolható oly módon is, ha (megfontolást követően) a változtatási tilalmat a magánszemély tulajdonosok ingatlanai vonatkozásában sem tartják fenn, vagyis az Ör.-t hatályon kívül helyezik.

A településrendezés hangsúlyozottan helyi közügy, amelyben *lehetőség szerint az önkormányzati jogalkotó döntési szabadságát tiszteletben tartani messzemenően indokolt*. Ezt fokozottan vettem figyelembe az intézkedéseim megfogalmazása során.

Mindezek alapján a jelen ügyben nem láttam indokoltnak az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését (az Ajbt. 34.§ alapján), hanem adekvát intézkedésnek jogszabály-módosítás előkészítésének kezdeményezését tartom (az Ajbt. 37.§ alapján).

A jelen jelentést megküldöm a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízott részére, a jogalkotási javaslat alapján az Önkormányzat által lefolytatásra kerülő döntéshozatal nyomonkövetésének figyelemmel kísérése érdekében. Álláspontom szerint ennek során a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, szükség szerint, az Möt. 133.§ és 134.§ által biztosított eszközökkel élhet.

#### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében

az Ajbt. 37. §-a alapján *kezdeményezem* Kunsziget Község Önkormányzata Polgármesterénél és

Dunaszeg Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjénél, hogy a jelentésben foglaltakra figyelemmel tekintsék át az Ör. szabályozását, és fontolják meg az Ör. tárgyi hatályára vonatkozó rendelkezésnek a jogegyenlőség elvének minél teljesebb körű érvényesülése érdekében történő módosítását (ilyen módosítás előkészítését, előterjesztését), esetlegesen hatályon kívül helyezését,

az Ajbt. 31.§ (1) bekezdése alapján *felkérem* a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel kövesse figyelemmel az Ör. szabályozásának felülvizsgálatát.

Budapest, 2019. május 30.

