



# ELŐ(BB)RE HOZOTT JOGVÉDELEM ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE

KÁLMÁN JÁNOS\*<sup>ID</sup>, KOZÁK BETTINA\*\*<sup>ID</sup>

\* Egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék. E-mail: [kalman.janos@sze.hu](mailto:kalman.janos@sze.hu)

\*\* PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: [kozak.bettina@gyor.gov.hu](mailto:kozak.bettina@gyor.gov.hu)

## Absztrakt

A tanulmány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti jogkörének gyakorlati alkalmazását és annak hatásait vizsgálja, különös tekintettel a változtatási tilalom jogintézményére. Az elemzés részletesen tárgyalja a törvényességi felügyelet jogi kereteit, az alkalmazott eszközöket, valamint a jogvédelem különböző aspektusait a helyi önkormányzati gyakorlatban. Kiemelt figyelmet fordít a tanulmány a változtatási tilalomra mint alapjogra, különösen a tulajdonhoz való jogra gyakorolt hatásainak értékelésére, beleértve az alkotmánybírósági és kúriai döntések releváns gyakorlatát is. A tanulmány alapvető célja, hogy bemutassa a törvényességi felügyeleti eljárások és a változtatási tilalom alkalmazásának aktuális kihívásait, és javaslatokat tegyen a jogalkotási keretek továbbfejlesztésére. Az eredmények rámutatnak arra, hogy a helyi önkormányzatok által gyakorolt hatalom és a törvényességi felügyelet közötti kapcsolat kulcsfontosságú a helyi döntéshozatali folyamatok átláthatósága és a jogállamiság szempontjából. Ezen felül a tanulmány a változtatási tilalom által előidézett esetleges alapjogi korlátozások arányosságát is értékeli, az önkormányzati autonómia és a közérdek egyensúlyának megőrzése érdekében. A kutatás során azonosított problémák és az azokra adott javaslatok hozzájárulnak a jogvédelmi mechanizmusok hatékonyságának növeléséhez, valamint elősegítik a helyi önkormányzati rendszerek demokratikus működésének erősítését Magyarországon.

## Kulcsszavak

helyi önkormányzatok, ideiglenes alkalmazási tilalom, törvényességi felügyelet, változtatási tilalom

## Abstract

The study examines the practical application of local government's power to monitor the legality of local government and its effects, with particular reference to the legal institution of the prohibition of change. The analysis discusses in detail the legal framework for the supervision of legality, the instruments used and the different aspects of legal protection in local government practice. Particular attention is paid to the assessment of the impact of the prohibition of change

on fundamental rights, in particular the right to property, including the relevant practice of Constitutional Court and Curia decisions. The main objective of the study is to present the current challenges in the application of the judicial review procedures and the prohibition of change and to make suggestions for further improvements of the legislative framework. The results show that the relationship between the power exercised by local governments and the supervision of legality is crucial for the transparency of local decision-making processes and the rule of law. In addition, the study assesses the proportionality of possible fundamental rights constraints imposed by the prohibition of change, in order to preserve the balance between local autonomy and the public interest. The problems identified in the research and the recommendations made in response to them will contribute to increasing the effectiveness of the mechanisms of legal protection and will help to strengthen the democratic functioning of local government systems in Hungary.

### Keywords

local authorities, temporary prohibition of application, supervision of legality, prohibition of changes

### Elméleti bevezetés

A helyi önkormányzatok az államszervezet részét képezve közigazgatási területükön – a közvetlen demokratikus legitimáció és az önkormányzáshoz való jog alapján – közhatalmat gyakorolnak a társadalom tagjai felett (Rámhártné, 2023). A közhatalom helyi gyakorlásához szorosan kapcsolódva a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete kulcsfontosságú szerepet játszik a helyi döntéshozatali folyamatok átláthatóságának és jogszerűségének biztosításában.

Az Alkotmánybíróság több döntésében is rögzítette, hogy „a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. A társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.”<sup>1</sup> A jogállamiság elvéből fakadóan a helyi önkormányzatok működésének és döntéseinek a törvényesség határain belül kell maradnia.

Az önkormányzati működés és döntéshozatal törvényességét a jogrendszer komplex módon – számos állami szerv együttes hatáskörgyakorlásán keresztül – biztosítja. Ennek az összetett kontroll rendszernek az egyik eleme a Kormány – fővárosi és vármegyei kormányhivatalokon keresztül gyakorolt – törvényességi felügyeleti jogköre.

A törvényességi felügyeleti jogkör célját, terjedelmét és eszközeit a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) jelöli ki. Az Möt. alapján a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, vármegyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűsége

---

<sup>1</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, majd többször megerősítve ld. 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, 3249/2016. (XI. 28.) AB végzés; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, 14/2018. (IX. 27.) AB határozat.

gének biztosítása.<sup>2</sup> A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; döntéseinek jogszerűségét, valamint jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.<sup>3</sup> Az Mötv. ugyanakkor – a törvényességi felügyeleti jogkör objektív jogvédelmi<sup>4</sup> jellegére tekintettel – rögzíti azt is, hogy nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása az érintett által hozott azon döntésekre, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, vagy amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott.<sup>5</sup> Ez utóbbi esetén a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálatára mégis kiterjed a törvényességi felügyeleti jogkör.

A törvényességi felügyeleti jogkör terjedelmének meghatározása mellett az Mötv. részletesen meghatározza azokat a törvényességi felügyeleti eszközöket is, amelyek a kormányhivatal rendelkezésére állnak a törvényesség biztosítása érdekében. A törvényességi felügyeleti jogkör keretében alkalmazható eszközöknek arányosnak kell lennie, nem avatkozhat be túlzottan az önkormányzatok önállóságába. A cél az, hogy csak a szükséges és indokolt mértékben korlátozza az önkormányzatok döntéshozatali szabadságát.

A tanulmány a törvényességi felügyeleti jogkör, mint objektív jogvédelmi eszköz gyakorlati alkalmazását vizsgálja egy alkotmányos alapjogot – a tulajdonjogot – korlátozó jogintézmény, a változtatási tilalom elrendelésével kapcsolatban. A tanulmány először áttekinti a változtatási tilalom szabályozását, tartalmát, az elrendelésének feltételeit – a kapcsolódó alkotmánybírósági és kúria gyakorlat feldolgozása mellett –, majd értékeli az objektív jogvédelmi eszközrendszer hatékonyságát, végül pedig javaslatot tesz a törvényességi felügyeleti jogkör eszközrendszerének bővítésére.

## 1. A változtatási tilalom

A változtatási tilalom és a tulajdonhoz való jog kapcsolatának értelmezése fontos jogi és társadalmi kérdéseket vet fel. A tulajdonhoz való jog az egyén vagy szervezet alapvető joga, hogy szabadon rendelkezzen és használjon egy tulajdoni tárgyat (pl. ingatlan) a saját céljaira.<sup>6</sup> Ez a jog azonban nem abszolút, és különböző korlátozásoknak lehet alávetve – többek között – a nagyobb közösségi érdek, a környezeti védelem, a történelmi és kulturális örökség megőrzése, vagy a településrendezési szabályozások érvényesítése érdekében.

A változtatási tilalom is a tulajdonjog korlátozása, amelyet egyes hatóságok hatósági határozatban<sup>7</sup> vagy helyi önkormányzatok önkormányzati rendeletben írhatnak elő. A változtatási tilalom

<sup>2</sup> Mötv. 132. § (2) bekezdés.

<sup>3</sup> Mötv. 132. § (3) bekezdés.

<sup>4</sup> Az objektív jogvédelem lényege abban áll, hogy a jogrendszert általában védi, és nem csak az egyes jogosultak konkrét jogait. Ez azt jelenti, hogy az objektív jogvédelem során a cél nem kizárólag az egyéni jogok érvényesítése vagy a személyes érdekek védelme, hanem a jogrend integritásának fenntartása, a jogszabályok betartásának biztosítása, és a jogállami elvek érvényesülése általában.

<sup>5</sup> Mötv. 132. § (4) bekezdés.

<sup>6</sup> Magyarország Alaptörvényének XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

<sup>7</sup> Ld. Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 74. § (3) bekezdés b) pont bc) alpontját, amely 2024. október 1. napjától a változtatási tilalom elrendelésére hatáskört biztosít a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok számára.

elrendelésének célja gyakran az, hogy lehetővé tegye egyes ingatlanok fejlesztését, megőrizze az építészeti és kulturális értékeket, vagy biztosítsa, hogy a tervezett települési vagy regionális fejlesztések összhangban legyenek a hosszú távú tervekkel. Ebben az esetben a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozódik annak érdekében, hogy a szélesebb közösség érdekei megvalósulhassanak.

A magánérdek és a közérdek ütközése feszültséget is generálhat a tulajdonosok és a helyi önkormányzatok, valamint hatóságok között, különösen, ha a tulajdonosok úgy érzik, hogy a változtatási tilalom aránytalanul korlátozza őket saját ingatlanuk fejlesztésében vagy hasznosításában. Ezért fontos, hogy a változtatási tilalmat gondosan mérlegeljék a hatáskörrel rendelkező szervek, és tisztességesen vezessék be a helyi önkormányzatok és hatóságok, biztosítva, hogy az intézkedések arányosak legyenek a kívánt célokkal.<sup>8</sup>

### 1.1. A változtatási tilalom és a tulajdonjog kapcsolata

A tulajdonjog nemcsak a polgári jognak, hanem az egész jogrendszernek az egyik alapvető jogintézménye (Harmathy, 2007), ugyanakkor nem korlátozhatatlan alapjog. A tulajdonhoz való jog a normatív szabályok összessége által terhelt jogosultság, ezért az alapul fekvő jogviszonyra, élethelyzetre mindenkor irányadó normatív szabályoktól teljesen nem lehet eltekinteni. A tulajdonhoz való jog által védett jogosultságokat és a joggyakorlás korlátait ezért nem lehet eloldani az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói gyakorlattól (Orosz & Sonnevend, 2023, [9]). Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának alkotmányossági vizsgálata érdekében kimunkálta az úgynevezett közérdekűségi tesztet (Gárdos-Orosz, 2020, [38]). Ez a teszt a Magyarország Alaptörvényében szabályozott szükségességi-arányossági teszthez képest lényegesen enyhébb korlátot szab a tulajdonhoz való jog korlátozásához. A tulajdonhoz való jog korlátozásának a feltétele csupán az, hogy arra valamilyen törvényben meghatározott közérdek – tehát nem feltétlenül valamely másik alapvető jog – érvényesülése érdekében van szükség. A közérdekűség felülbírálatára szűk körben van lehetőség, ezért a korlátozás alkotmányosságának vizsgálata során a korlátozás arányosságán van a fókusz. A középpontban tehát az áll, hogy a jogosult a korlátozó intézkedés miatt köteles-e olyan súlyos teher viselésére, amiért az eszköz és az elérni kívánt cél között felborul a helyes egyensúly (Orosz & Sonnevend, 2023, [50]).

Az Alkotmánybíróság 152/B/2002. AB határozatában kifejtette, hogy „(a) változtatási tilalom elrendelése a tulajdon feletti rendelkezési jogot, mint a tulajdonhoz tartozó részjogosítványt korlátozza meghatározott időtartamra és ez a korlátozás közérdekből történik. A közérdek ebben az esetben az épített környezet védelme, 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. »A rendelkezési jog korlátozása azonban csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.«<sup>9</sup>

A tulajdonhoz való jog közjogi korlátozásának alkotmányossági megítélésében a modern alkotmányjogi felfogás a tulajdonhoz való jog társadalmi kötöttségéből indul ki, azaz a tulajdonost a közösség érdekében kötelezettségek is terhelik, a tulajdonos köteles tűrni a köz érdekében elrendelt korlátozásokat (Szalai, 2013, 286). A tulajdonhoz való jog korlátozása tehát egész addig alkotmányosnak minősül, amíg azt a törvényben előírt valamennyi garanciális előírást

<sup>8</sup> A tanulmány a továbbiakban kizárólag a helyi önkormányzatok által elrendelt változtatási tilalmakat vizsgálja.

<sup>9</sup> Alkotmánybíróság 152/B/2002. AB határozat III. rész [8] bekezdés.

megtartva, valamely közérdek érdekében rendelik el. Ezek a garanciális korlátok röviden a következő fejezetben kerülnek bemutatásra.

## 1.2 A változtatási tilalom hatályos szabályozása

A hatályos jogi szabályozás középpontja az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) áll, amely alapján az érintett területre változtatási tilalom rendelhető el a helyi építési szabályzat készítésének időszakára annak hatálybalépéséig.<sup>10</sup> A változtatási tilalom a településrendezési feladatok megvalósítását szolgáló sajátos jogintézmények közé tartozik, az építési és telekalakítási tilalommal együtt (Vargáné, 2017, 14; Bencsik, 2020, 668–669).

A változtatási tilalom – amely lényegében magában foglalja az építési és a telekalakítási tilalmat is – az Étv.-ben szabályozott tilalmak közül a tulajdonjogot leginkább korlátozó eszköznek minősül. A változtatási tilalom alá eső – érintett – területen – a törvényben meghatározott tevékenységek kivételével – telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad.<sup>11</sup> A kivétellel érintett tevékenységeket az Étv. taxatív módon határozza meg, azt az önkormányzat rendeletében nem bővítheti. A helyi önkormányzatok számára az Étv. 21. §-ában adott felhatalmazás az Étv.-ben már szabályozott változtatási tilalom normatív előírására szól, nem pedig a változtatási tilalom intézménye tartalmának további részletszabályozására. Ennek okán az Étv. korlátait meghaladó, azt kiegészítő helyi jogalkotás túllép a felhatalmazás adta kereteken, amelyre tekintettel jogsértő.<sup>12</sup>

A változtatási tilalom tartalmát általánosságban meghatározó<sup>13</sup> és a kivételi kört megállapító anyagi jogi szabályok<sup>14</sup> összevetésével megállapítható, hogy a változtatási tilalommal érintett – különleges státusszal (hónvédelmi és katonai célú terület, nemzetbiztonsági célú építmények elhelyezésére szolgáló terület) nem rendelkező – területeken kizárólag olyan építési tevékenység végezhető, amelyre vonatkozóan az építetőnek a tilalom elrendelésekor már az Étv. által biztosított szerzett joga van, vagy amely értéket nem növelő építési hatósági engedély nélkül végezhető építési tevékenységnek minősül. A változtatási tilalommal érintett területen csak olyan építési tevékenységet lehet végezni, amelyre vonatkozóan az építető rendelkezett hatályos építési engedéllyel a változtatási tilalom elrendelésekor, vagy amelyre az építető az egyszerű bejelentést már a tilalom hatálybalépését megelőzően megtette, és az alapján az építési tevékenységet már meg is kezdte.<sup>15</sup>

Az Étv. emellett további korlátokat határoz meg az építési engedélytől, vagy az egyszerű bejelentéstől eltérő kivitelezési tevékenységekre nézve is. Módosított építési engedély ugyanis

<sup>10</sup> Étv. 20. § (1) bekezdés a) pont.

<sup>11</sup> Étv. 22. § (1) bekezdés.

<sup>12</sup> Ld. Kúria Köf.5023/2021/10. számú döntése.

<sup>13</sup> Ld. Étv. 22. § (2) bekezdése.

<sup>14</sup> Ld. Étv. 20. § (7) bekezdése a)-d) pont.

<sup>15</sup> Szükséges kiemelni, hogy az építési engedélyhez kötött építési tevékenységek esetén elégséges az, ha hatályos építési engedéllyel rendelkezik az építető, a tényleges építési tevékenységet nem kell megkezdenie. Ezzel szemben az egyszerű bejelentés alapján végezhető építési tevékenységek esetén a változtatási tilalom csak abban az esetben nem vonja el – átmenetileg – az építési jogokat, amennyiben az építési tevékenységet már megkezdték. Önmagában tehát az építési napló tényleges építési tevékenység végzése nélküli megnyitása még nem vonja ki a végezni kívánt tevékenységet a változtatási tilalom hatálya alól.



csak akkor adható, ha a módosított építési engedélyhez kötött építési tevékenység következtében a megvalósult épület paraméterei nem változnak meg olyan módon, amely érintené valamelyik településrendezési követelményt. Ez azért jelent rendkívül szűk mozgásteret, mivel a módosított építési engedélyhez kötött tevékenységek – amelyek egyébként meglévő építési engedély nélkül építési engedélyhez kötött építési tevékenységek lennének – szinte kivétel nélkül érintenek valamilyen településrendezési követelményt. Ez ugyancsak igaz az egyszerű bejelentéssel épülő építmények esetén megvalósított eltérésekre is.

A változtatási tilalom általános szabálya értelmében nem csupán az építési engedélyhez/egyszerű bejelentéshez kötött, hanem az ahhoz nem kötött építési tevékenységek sem végezhetők a tilalommal érintett területen. Ez alól csak az állékonyt, az életet és egészséget, a köz- és vagyonszabadságot veszélyeztető kármegelőzési, kárelhárítási tevékenységek képeznek kivételt.<sup>16</sup> A változtatási tilalommal érintett területeken az állagmegóvó, értéket nem növelő, illetve a havária helyzetet megelőző, azt elhárító munkálatokon kívül semmilyen más, az adott ingatlan értékét növelő építési tevékenységet nem lehet végezni.<sup>17</sup> Így arra sincs jogszerű lehetősége a tulajdonosnak vagy a használatosnak, hogy felújítsa a fürdőszobáját, kicserélje a régi ablakokat vagy akár csak laminált padlót helyezzen el valamelyik szobájában.

## 2. A változtatási tilalom elrendelésének feltételei

### 2.1. A feltétlenül szükséges mérték

Az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatában kifejtette, hogy a tulajdonjog változtatási tilalommal való korlátozása akkor alkotmányos, ha arra valamely másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülése, továbbá valamely közérdek érvényre juttatása érdekében van szükség. Nem minősül elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, a közérdeket a jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése tekintetében a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata vonatkozásában pedig az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni. A közérdek miatt fennálló szükségesség bizonyítása a normaalkotó felelőssége.<sup>18</sup>

Az önkormányzatnak a változtatási tilalom elrendelése során először tehát azt kell megvizsgálnia és bizonyítania, hogy a korlátozás elrendelése szükségesnek minősül-e. Amennyiben úgy ítéli meg, hogy igen, úgy az elrendelés okait olyan módon kell megjelölnie az önkormányzati rendeletben, vagy az előterjesztésben, hogy abból ellenőrizhető legyen a korlátozás szükségességét jelentő közérdek. Az Alkotmánybíróság fenti döntése alapján azonban e körben nem elégséges az, ha az önkormányzat csupán általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, azt bizonyítania is szükséges.

16 Ugyanakkor megjegyzendő, hogy törvény, valamint kormányrendelet kimondhatja a helyi önkormányzati rendeletben elrendelt változtatási tilalom alkalmazhatatlanságát. Ld. a Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény 12. § (2) bekezdését, vagy a rozsdáövezeti akcióterületek kijelöléséről és egyes akcióterületeken megvalósuló beruházásokra irányadó sajátos követelményekről szóló 619/2021. (XI. 8.) Korm. rendelet 6/B. §-át.

<sup>17</sup> Étv. 20. § (7) bekezdés.

<sup>18</sup> Az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozat indokolás rész [124] bekezdés.

Az Alkotmánybíróság 125/2008. (X. 17.) AB határozatában rögzítette, hogy a változtatási tilalom célja, az építési szabályozás meghatározó átalakítása előtt egy adott terület megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek. Az elrendeléshez az arra vonatkozó konkrét adatok, bizonyítékok hiányában, hogy az érintett ingatlanon tervez-e a tulajdonos ilyen irányú változtatást végrehajtani (absztrakt veszély), önmagában nem elégséges ok arra, hogy az érintett ingatlanra változtatási tilalmat rendeljen el az önkormányzat.<sup>19</sup>

Amennyiben az önkormányzati jogalkotó úgy ítéli meg, hogy a változtatási tilalom elrendelésének szükségessége fennáll, úgy ezt követően – ám még a tilalom elrendelését megelőzően – vizsgálnia kell, hogy a rendelkezésére álló eszközök közül melyek alkalmasak a szabályozási cél megvalósítására. Amennyiben a szabályozási cél megvalósítására több egyaránt alkalmas eszköz áll az önkormányzat rendelkezésére, úgy a szabályozási cél elérésére egyaránt alkalmas eszközök közül minden esetben azt kell alkalmaznia, amelyik az érintettek alkotmányos jogait a lehető legkisebb mértékben korlátozza. Tekintve, hogy a változtatási tilalom – a tulajdonjog elvonását követően – a tulajdonjogot leginkább korlátozó eszköz, így annak alkalmazására kizárólag ultima ráció jelleggel kerülhet sor.

A szükségességi-arányossági követelménynek nem csupán az elrendelés, hanem az érintett terület meghatározása tekintetében is kiemelt jelentősége van. Az Étv. 13. §-a alapján a helyi építési szabályzat a telekre vonatkozóan sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket állapít meg. Erre tekintettel az Étv. értelmében a helyi építési szabályzat legkisebb szabályozási területi egysége a telek. Mivel a változtatási tilalom a helyi építési szabályzat készítésének vagy módosításának időszakára rendelhető el, így a változtatási tilalom területi hatálya tekintetében is a telek, és nem a helyi építési szabályzat által meghatározott – több esetben a telekhatárokat figyelembe nem vevő – övezet minősül a legkisebb szabályozási területi egységnek. Ugyancsak ezt erősíti, hogy a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) alapján a helyi építési szabályzat módosítását legalább telektömbre kell készíteni.<sup>20</sup> A telektömb a telkek olyan csoportja legalább hat telekkel, amelyet minden oldalról közterület, magánút vagy más beépítésre nem szánt terület határol. Tehát a telektömb határai minden esetben egybeesnek az azt alkotó telkek telekhatáraival.<sup>21</sup>

Az övezeti szintű területi hatály meghatározása azért is problémás, mivel amennyiben az ingatlanok akár csak egy minimális része is érintett olyan övezeti szabályozással, amelyre kiterjed a változtatási tilalom területi hatálya, úgy az érintett ingatlan tekintetében nem kerülhet sor telekalakításra, ennek okán viszont építési tevékenységre sem, hiszen a telekből nem alakulhat ki építési telek, továbbá a telek tilalommal nem érintett részén végzett építési tevékenység is képes lehet ellehetlenítheti a telek tilalommal nem érintett részén tervezett jogalkotói célt. Így viszont a tilalom területi hatályával csak részlegesen érintett ingatlanok tekintetében a tulajdonnal való rendelkezési jog korlátozásának nem lehet kizárólag az az alapja, hogy az önkormányzat által alkalmazott övezeti szintű szabályozás meghatározása során az övezetek területi határát nem igazították hozzá a telekhatárokhoz.

Mindezekből következően álláspontunk szerint a változtatási tilalom elrendelésével kapcsolatban a feltétlenül szükséges mérték követelménye – az arányos korlátozás követelményére

<sup>19</sup> Az Alkotmánybíróság 125/2008. (X. 17.) AB határozat.

<sup>20</sup> Kr. 11. § (5) bekezdés

<sup>21</sup> Étv. 2. § 26. pontja.

tekintettel – telekszinten értelmezendő, vagyis a változtatási tilalom elrendelésének alapegysége a telek.<sup>22</sup>

## 2.2. A feltétlenül szükséges időtartam

A változtatási tilalom a helyi (kerületi) építési szabályzat készítésének időszakára azok hatálybalépéséig, de legfeljebb három évig állhat fenn, azzal, hogy a tilalom felülvizsgálatát a helyi építési szabályzat felülvizsgálatával együtt el kell végezni.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5029/2023/3. számú döntésében elvi éllel rögzítette, hogy a változtatási tilalom kizárólag a szükséges időtartamra rendelhető el, mely legfeljebb az elrendeléstől számított 3 évig állhat fenn, függetlenül attól, hogy az érintett ingatlanok tekintetében a helyi építési szabályzat felülvizsgálata ezen időtartamon belül befejeződött-e. A változtatási tilalom három év elteltével külön rendelkezés nélkül, törvény erejénél fogva (*ex lege*) megszűnik.<sup>23</sup>

A jogalkotó tehát egy objektív időbeli korlátot szab az önkormányzat számára, amelyen belül le kell folytatnia a helyi építési szabályzat készítési, módosítási eljárást, ugyanis ezen időbeli korlát túllépése esetén viselnie kell annak a veszélyét, hogy olyan építési tevékenységet végez a tulajdonos az érintett területen, amely a későbbi szabályozási cél megvalósulását ellehetetleníti. A hároméves időbeli korlát egy olyan abszolút időbeli határ, amelyet az önkormányzat semmilyen jogalkotástechnikai úton nem léphet túl. Ennek okán nincs lehetőség arra, hogy rögtön a tilalom megszűnését követően ismételten elrendelje a változtatási tilalmat.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5029/2023/3. számú döntésében kifejtette, hogy a változtatási tilalom önkormányzati rendelettel történő ismételt elrendelésére ugyanazon terület vonatkozásában akár különböző, akár a korábbival megegyező célból nincs törvényes lehetőség, mivel a változtatási tilalmak egymásra rakódása a tulajdonjog olyan sérelmére vezet, ami már nem indokolható ezen alapjog korlátozásának jogszerű keretek között maradó voltával. Ennek értelmében arra sincs lehetősége az önkormányzatnak, hogy még a tilalom hatálya alatt, ugyanazon területre vonatkozóan újabb rendelettel ismételten tilalmat rendeljen el. Ennek oka, hogy már az első helyi építési szabályzat módosításának elfogadását követően a törvény erejénél fogva meg kellene szűnnie a tilalomnak, hiszen az csak az elrendelésének alapjául szolgáló helyi építési szabályzat készítésének időszakára állhat fenn. Emellett megjegyzendő, hogy a tilalmak egymásra rakódása azt is feltételezi, hogy ugyanazon területet érintően az önkormányzat több külön helyi építési szabályzat módosítási eljárást is indított. Ha viszont a változtatási tilalmat azért rendeli el az önkormányzat, mivel az építési szabályozás meghatározó átalakítása előtt meg kívánja óvni az érintett területet attól, hogy azon visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek, akkor az önkormányzattól elvárható felelős településtervezés mellett, a feltétlenül szükséges mértékű alapjog korlátozás érdekében az újabb helyi építési szabályzat módosítását össze kellene vonnia a már folyamatban lévő eljárással, hogy az alapjogkorlátozó helyzet minél rövidebb ideig állhasson fenn. Sőt, amennyiben az önkormányzat eleget tenne a

<sup>22</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5003/2024/5. határozata úgy foglalt állást, hogy a változtatási tilalom a rendezési terv készítéséhez, vagy annak módosításához kapcsolható járulékos jogintézmény, ezért telektömbnél kisebb területi egységre nem rendelhető el. A változtatási tilalom valóban a rendezési terv módosítás járulékos jogintézménye, azonban abból álláspontunk szerint nem következik az, hogy a legkisebb egysége azonos lenne a rendezési tervmódosítás legkisebb egységével. A feltétlenül szükséges mérték ugyanis álláspontunk szerint kizárólag az egyedi telek szintjén értelmezhető.

<sup>23</sup> Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5029/2023/3. számú döntés



felelős településtervezés, és az anyagi erőforrásokkal való takarékos bánásmóddal kapcsolatos kötelezettségének, elő sem állhatna olyan helyzet, amely miatt rövid időn belül több helyi építési szabályzat módosítás iránti eljárást kellene megindítania.

### 2.3. A változtatási tilalom elrendelésének szükséges előfeltételei

A változtatási tilalom elrendelésének előfeltétele a helyi (kerületi) építési szabályzat készítésére vonatkozó írásos megállapodás megléte, vagy megfelelő tervezői jogosultsággal rendelkező tisztviselő alkalmazása.<sup>24</sup>

A településtervezési tevékenység speciális szakértelmet igényel, amelyre tekintettel a szükséges szakmai dokumentáció elkészítése jogosultsághoz kötött tevékenység.<sup>25</sup> A településtervező feladata az önkormányzat döntései, megbízása és a jogszabályok, szabványok és szakmai szabályok figyelembevételével a szükséges dokumentáció – a feladat elvégzéséhez szükséges településtervezési szakági tervezők bevonásával történő – elkészítése.<sup>26</sup> Azt, hogy mely szakági tervező bevonására van szükség, az ágazati jogszabály határozza meg. Például, amennyiben utakat, parkolókat érintő előírást kíván módosítani az önkormányzat, úgy a közlekedési vizsgálat, helyzetelemzés, értékelés, közlekedési és a tervezési feladat elvégzéséhez szükséges szakági munkarész és javaslat elkészítéséhez településtervezési közlekedési szakági tervezőt kell bevonni, aki olyan okleveles közlekedés-építőmérnök, vagy okleveles közlekedésmérnök lehet, aki legalább 5 éves szakmai gyakorlati idővel rendelkezik.

Amennyiben a helyi építési szabályzatot az önkormányzat nem maga készíti el, úgy a változtatási tilalom elrendelése előtt településrendezési szerződést kell kötnie a helyi építési szabályzat készítéséhez, módosításához szükséges tervdokumentáció kidolgozására jogosult településtervezővel és szükség szerint a szakági tervezőkkel.

A településtervezési szerződés alapvetően magánjogi megállapodás, azonban magánjogi szerződésekre vonatkozó szabályokat az ágazati jogban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Ilyen eltérés, hogy a településrendezési szerződés esetén formakényszer van, a szerződést írásban kell megkötni. Eltérés továbbá, hogy a tervező a szerződésben meghatározott esetben és módon vehet igénybe társtervezőt, illetve szakági tervezőt, és a tervező díja – ha a felek eltérően nem rendelkeznek – a tervdokumentáció átadásával egyidejűleg esedékes.<sup>27</sup>

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5006/2022/5. számú határozatában – elvi jelentőséggel – rögzítette, hogy a változtatási tilalom alapjául szolgáló rendezési tervmódosítás elkészítéséhez szükséges szakági tervezőt az eljárás kezdetén be kell vonni az eljárásba. A határozatban kifejtette továbbá, hogy a szakági tervezőt, amennyiben az önkormányzat élni kíván a változtatási tilalom elrendelésének lehetőségével, az eljárás kezdetén, a változtatási tilalom alapjául szolgáló helyi építési szabályzat (mint településrendezési terv) módosítás elkészítéséhez be kell vonni az eljárásba, mégpedig akként, hogy vele az önkormányzat köti meg a településtervezési szerződést. A Kúria megállapította továbbá, hogy a megfelelő jogosultsággal rendelkező tervezővel való szerződéskötés nélküli jogalkotás a rendelet egészének a megalkotási feltételek hiánya miatti törvénybe ütközését jelenti, így a változtatási tilalmat elrendelő önkormányzati rendelet – a fentiek miatt – jogszabálysértő, közjogilag érvénytelen.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Étv. 16/A. § (1) bekezdés és 21. § (1) bekezdés.

<sup>25</sup> Az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 14. § (1) és (2) bekezdése.

<sup>26</sup> Korm. rendelet 14. § (1) és (2) bekezdése.

<sup>27</sup> Étv. 16/A. § (2) bekezdés.

<sup>28</sup> Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5006/2022/5. számú határozata.

A tulajdonjog korlátozását jelentő változtatási tilalom elrendeléséhez tehát a jogalkotó számos garanciális előírás együttes érvényesülését követeli meg, annak előírására ultima ratios jelleggel kerülhet sor akkor, ha más a tulajdonjogot kevésbe korlátozó eszközzel nem lehet megakadályozni azt, hogy az érintett területen a szabályozás felülvizsgálatát megelőzően visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek.

### **3. Kitekintés a változtatási tilalomra vonatkozó szabályok módosítására.**

A magyar építészettről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Métv.) tervezetten 2024. október 1. napjától hatályba lépő rendelkezései újra szabályozzák a változtatási tilalmat, további garanciális szabályok beépítésével, valamint a kúriai gyakorlat kodifikálásával.

A jövőben a változtatási tilalmat csak pontosan körülhatárolt területre lehet elrendelni, és a jelenleg hatályos szabályozástól eltérően már nemcsak az építési- és telekalakítási tilalom elrendeléséről, hanem a változtatási tilalom elrendeléséről is értesítenie kell a jegyzőnek az érintett ingatlanok tulajdonosait. A módosítás következtében tehát nem állhat elő olyan helyzet, hogy a tulajdonos esetleg nem is tudja, hogy az ingatlana változtatási tilalommal érintett, hiszen arról tájékoztatást kap, ennek okán kisebb eséllyel fordulhat elő olyan helyzet, hogy a tulajdonos jóhiszeműen értéknövelő építési tevékenységbe kezd a tilalommal érintett területen.

A Métv. a változtatási tilalom időbeli hatályának kezdő és végső időpontját az Étv.-hez képest konkrétabban jelöli meg azáltal, hogy meghatározza, hogy mit ért a helyi építési szabályzat készítésének időszakán. Ez az időszak a Métv. alapján a településtervezési szerződés megkötésétől a helyi építési szabályzatról szóló rendelet hatálybalépéséig tart. A változtatási tilalom időbeli hatályának fennállását továbbra is három évben maximalizálja a jogalkotó. Az ismételt elrendelés lehetőségéről és korlátairól az Étv. nem tartalmaz szabályozást, a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.029/2023/3. számú határozatában azonban elvi éllel rögzítette, hogy a változtatási tilalom önkormányzati rendelettel történő ismételt elrendelésére ugyanazon terület vonatkozásában akár különböző, akár a korábbival megegyező célból nincs törvényes lehetőség. A Métv. az ismételt elrendelésre vonatkozóan rögzíti, hogy a változtatási tilalom megszűnését követő két éven belül a változtatási tilalommal érintett területre, építési telekre vagy telekre változtatási, valamint telekalakítási és építési tilalmat nem lehet elrendelni. A Métv. fenti szabályával a jogalkotó a Kúria hivatkozott döntésében kimunkált jogértelmezést részben átültette a jogszabályba, részben továbbfejlesztette azt azáltal, hogy egy időbeli korlátot is meghatározott az érintett területre vonatkozó ismételt elrendelés tekintetében. Ez az előírás megszünteti a jogbizonytalanságot azon kérdés tekintetében, hogy vajon mennyi időnek kell eltelnie az érintett területre vonatkozó változtatási tilalom megszűnésétől ahhoz, hogy ne minősüljön jogsértőnek az ismételt elrendelés.

### **4. A változtatási tilalommal szembeni objektív jogvédelem rendszere**

A fentiekben bemutatásra került a változtatási tilalomra vonatkozó jogi szabályozás, valamint az azt értelmező kúriai joggyakorlat, annak érdekében, hogy a tulajdonjog korlátozásához vezető jogintézmény alkalmazhatóságához kapcsolódó garanciális szabályok kijelölésre kerüljenek. A következő fejezetben röviden áttekintjük a garanciális szabályok megsértésével – az önkormányzati jogalkotó által – elrendelt változtatási tilalommal szembeni jogvédelem eszközeit a hazai jogrendszerben.

A jogsértően elrendelt változtatási tilalommal szembeni jogvédelem elsődleges eszköze a kormányhivatalok által gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkör. A kormányhivatal hivatalból és bejelentésre is vizsgálhatja bármely önkormányzati rendelet – így a változtatási tilalmat elrendelő önkormányzati rendelet – jogszerűségét. Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére.<sup>29</sup> Amennyiben a törvényességi felhívás alapján az önkormányzat – önkéntesen reparálva a jogszabálysértést – hatályon kívül helyezi a változtatási tilalmat elrendelő rendeletét, akkor a jogszerű állapot rövid időn belül, hatékonyan helyreállításra került.

Amennyiben azonban az önkormányzat nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról dönthet és indítványozhatja a Kúriánál – a törvényességi felhívás eredménytelenné válását követő 30 napon belül – az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást. Az eljárás keretében a Kúria hivatalból, valamint a kormányhivatal kérelmére dönthet az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendeléséről,<sup>30</sup> amely esetén a változtatási tilalomból fakadó korlátozások a Kúria érdemi döntésének meghozataláig feloldásra kerülnek.

A Kúria gyakorlata alapján a bíróság az arányosság elve alapján, a közérdek és valamennyi fél szempontjából azt mérlegeli, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyennel az azonnali jogvédelem biztosítása járna.<sup>31</sup> A Kúria mérlegeli az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelése során, hogy a hatályos szabályozás alkalmazásából fakadó jogkövetkezmények utólagos helyreállítása nem, vagy csak aránytalan nehézségek árán lehetséges-e, melynek elkerüléséhez jelentős közérdek fűződik, valamint figyelemmel van az érintett jogalanyok kiemelkedő számára is.<sup>32</sup>

Függetlenül az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelésétől vagy elutasításától, ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, akkor az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti. A megsemmisítés hatályát a Kúria határozza meg, az lehet *ex tunc*, *ex nunc*, de lehet *pro futuro* is. Ilyen értelemben a Kúria döntésével a jogsértő változtatási tilalmat a kihirdetése napjával is megsemmisítheti, lényegében visszaható hatállyal reparálva a jogsértést. A Kúria azonban úgy is dönthet, hogy a döntésének meghozataláig fennálló jogsértést nem küszöböli ki, csupán a döntéshozatal pillanatától szünteti meg a jogszabálysértést. Végül biztosíthat az önkormányzati jogalkotó számára időt is arra, hogy a változtatási tilalom elrendelésének jogszerű módját megtalálja, és a Kúria meghatározza azt a jövőbeli dátumot, ameddig a jogsértés fennállását elfogadja.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörének gyakorlása mellett, ha az alapvető jogok biztosja a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, akkor kezdeményezheti az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Möt. 134. § (1) bekezdés.

<sup>30</sup> A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 145. § (1) bekezdés.

<sup>31</sup> Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5016/2021/3. végzése.

<sup>32</sup> Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5002/2023/4. végzése.

<sup>33</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34/A. § (1) bekezdése.

## 5. A változtatási tilalommal szembeni objektív jogvédelem rendszere a gyakorlatban

A változtatási tilalommal szembeni objektív jogvédelmi rendszer elvben biztosítja a jogszerű állapot helyreállítását, azonban érdemes a jogvédelmi rendszer működését egy gyakorlati eseten keresztül is vizsgálat alá vonni.

Győr Megyei Jogú Város Közgyűlése (a továbbiakban: Közgyűlés) 2021. május 12. napi hatálybalépéssel változtatási tilalmat rendelt el<sup>34</sup> a település területének jelentős részére.<sup>35</sup> A területi kiterjedtség következménye, hogy a változtatási tilalom a jogalanyok széles körét érintette. Az illetékes kormányhivatal a rendeletet jogszabálysértőnek tartotta, amelyre tekintettel a törvényességi felhívás eredménytelenségét követően indítványozta a Kúriánál az önkormányzati rendelet megsemmisítését. A Kúria az önkormányzati rendeletet 2021. szeptember 17. napján közzétett döntésében – *pro futuro* – 2021. október 31. napi hatállyal megsemmisítette.<sup>36</sup> A *pro futuro* megsemmisítés következménye, hogy a tulajdonjog jogellenes korlátozása 172 nap időtartamban állt fenn.

A megsemmisítést követően a Közgyűlés 2021. október 31. napi hatálybalépéssel ismételten változtatási tilalmat rendelt el<sup>37</sup> – ugyanahhoz a rendezési tervmódosítási eljáráshoz kapcsolódóan – szintén a település területének jelentős részére, a jogalanyok széles körének érintésével. A törvényességi felhívás ismételt eredménytelenségét követően a kormányhivatal ismételten indítványozta a Kúriánál az önkormányzati rendelet megsemmisítését. A Kúria az önkormányzati rendeletet 2022. május 13. napján közzétett döntésében – *ex tunc* – a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.<sup>38</sup> Az *ex tunc* megsemmisítés ellenére a tulajdonjog jogellenes korlátozása 194 nap időtartamban állt fenn, tekintettel arra, hogy a jogalanyokra vonatkozóan az önkormányzati rendelet kifejtette a tulajdonjog korlátozására irányuló joghatásokat.

A második megsemmisítést követően a Közgyűlés 2022. szeptember 21. napi hatállyal harmadszor is változtatási tilalmat vezetett be.<sup>39</sup> Ugyan már egy másik rendezési tervmódosítási eljáráshoz kapcsolódóan, azonban az előző két változtatási tilalommal nagyrészt megegyező területre, amely továbbra is a település területének jelentős részén, a jogalanyok széles körének érintettségével korlátozta az érintett ingatlanok tulajdonosainak tulajdonjogát. A törvényességi felhívás ismételt eredménytelenségét követően a kormányhivatal ismételten indítványozta a Kúriánál az önkormányzati rendelet megsemmisítését. A Kúria az önkormányzati rendeletet 2023. július 10. napján közzétett döntésében – ismételten *ex tunc* – a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.<sup>40</sup> Az *ex tunc* megsemmisítés ellenére a tulajdonjog jogellenes korlátozása – a fentiekhez hasonlóan – 292 nap időtartamban állt fenn.

<sup>34</sup> Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az SZTM 2021-014 számú rendezési tervmódosításra tekintettel elrendelt változtatási tilalomról szóló 20/2021. (V. 11.) önkormányzati rendelet.

<sup>35</sup> A változtatási tilalom kiterjedt a beépítésre szánt területén lévő nagyvárosias, kisvárosias, településközponti vegyes és központi vegyes építési övezetben, valamint a beépítésre nem szánt területen lévő általános mezőgazdasági övezetben lévő ingatlanokra.

<sup>36</sup> Ld. Köf.5023/2021/10.

<sup>37</sup> Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az SZTM 2021-014 számú rendezési tervmódosítás hatályba lépéséig elrendelt változtatási tilalomról szóló 35/2021. (X. 26.) számú rendelete

<sup>38</sup> Ld. Köf.5006/2022/5.

<sup>39</sup> Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az SZTM 2022-007 számú rendezési tervmódosítás készítésének időszakára elrendelt változtatási tilalomról szóló 24/2022. (IX. 20.) önkormányzati rendelete.

<sup>40</sup> Ld. Köf.5010/2023/7.

**1. táblázat: A jogsérelem időtartamának összefoglalása**

Önkormányzati rendelet	Hatálybalépés	Kúriai határozat közzététele	Megsemmisítés	Jogsérelem időtartama
20/2021. (V. 11.) önk. Rendelet	2021. május 12.	2021. szeptember 17.	<i>pro futuro</i> : 2021. október 31.	172 nap
35/2021. (X. 26.) önk. Rendelet	2021. október 31.	2022. május 13.	<i>ex tunc</i> : 2021. október 26.	194 nap
24/2022. (IX. 20.) önk. Rendelet	2022. szeptember 21.	2023. július 10.	<i>ex tunc</i> : 2022. szeptember 20.	292 nap

*Forrás: szerzők saját szerkesztése.*

Az objektív jogvédelmi rendszer működése abban a tekintetben megfelelő, hogy a célját eléri, tekintettel arra, hogy a jogszerű állapot végül helyreállt azzal, hogy a Kúria megsemmisítette a törvénysértő változtatási tilalmat elrendelő rendeleteket. Az egyéni alkotmányos jogsérelmet azonban az objektív jogvédelmi rendszer nem küszöbölte ki, mivel a visszamenőleges hatályú megsemmisítés az időt nem fordítja vissza és a társadalom jogkövető tagjainak tulajdonjoga – tárgyi esetben 658 napig, vagyis közel két évig – jogellenes korlátozással volt érintett. Az objektív jogvédelmi rendszerben ugyanis a jogvédelem biztosítására valójában a Kúria jogosult, ami szükségszerűen a jogvédelem tényleges bekövetkezésének idejét időben eltolja. Álláspontunk szerint éppen ezért a jogvédelmet előbbre kell hozni egyes jogsértésekkel szemben. Az elő(bb)rehozott jogvédelemmel kapcsolatos javaslatunkat a következő fejezetben fejtjük ki.

## 6. Javaslat az elő(bb)re hozott jogvédelem biztosítására

Az objektív jogvédelem eszközeinek – közjogi hagyományainktól sem elszakadó<sup>41</sup> – fejlesztésével a jogsértés kiküszöbölésének hatékony rendszere alakítható ki. Az objektív jogvédelem fent ismertetett rendszerében a jogvédelem ideiglenes – a Kúria ellentétes döntéséig fennálló – eszköze a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eszközeinek bővítésével lehetséges.

A javasolt eszköz az ideiglenes alkalmazási tilalom törvényességi felügyeleti eljárásban való elrendelésének biztosítása. Tekintettel azonban arra, hogy az önkormányzati autonómia aránytalan korlátozása nem cél, a törvényességi felügyeleti jogkör keretében elrendelhető ideiglenes alkalmazási tilalom több garanciális feltétel teljesítése esetén lehetne alkalmazható.

Az első feltétel, hogy a kormányhivatal törvényességi felhívása eredménytelen, vagyis az önkéntes reparáció az önkormányzat részéről elmarad. A törvényességi felhívás előterjesztése önmagában nem eredményezheti az önkormányzati rendelet alkalmazásának felfüggesztését, hiszen az még az önkormányzat és az államigazgatás közötti párbeszéd és együttműködés része. A törvényességi felhívás eredménytelensége, a jogsértés önkéntes reparációjának elmaradása azonban megnyithatja a lehetőséget a beavatkozásra.

<sup>41</sup> A közjogi hagyományaink tekintetében utalunk a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk által bevezetett garanciális panaszra, amely esetén a törvényhatósági bizottság által a sérelmes rendeletnek, határozatnak a törvényhatóságnál való beiktatást, vagy a sérelmes intézkedés megtételét követő 15 napon belül elhatározott panasz a végrehajtást felfüggesztette. Ld. a garanciális panaszról bővebben: Kelemen (2016, 95–116).



A beavatkozásra azonban – a javaslatunk szerint – csak akkor kerülhetne sor, ha a törvényességi felhívásban meghatározott jogsértés széleskörű jogsérelmet okoz a társadalom tagjai számára. Ez utóbbi feltétel azért szükséges, mert az önkormányzati jogalkotás aránytalan korlátozásához vezetne, ha széleskörű jogsérelem nélkül, valamennyi esetben alkalmazási tilalom ideiglenes elrendelésére kerülhetne sor.

Végül garanciális szabályként azt is rögzíteni lenne szükséges, hogy az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelésétől számított 30 napon belül a kormányhivatalnak indítványoznia kellene a Kúriánál a törvénysértő önkormányzati rendelet megsemmisítését. A Kúriának pedig ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelése esetén 30 napon belül döntést kellene hoznia. Álláspontunk szerint nem helyes megoldás annak a biztosítása, hogy a Kúria csak az ideiglenes alkalmazási tilalom indokoltságát vizsgálja felül először, majd utána döntsön a normakontroll iránti indítvány tárgyában, tekintettel a széleskörű jogsérelemre, amely indokolja a gyors eljárás követelményét.

### Záró gondolatok

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti jogköre nem csupán formális eszköz, hanem alapvető jelentőségű a helyi döntéshozatali folyamatok átláthatóságának és jogkövetésének biztosításában. Az önkormányzati autonómia és a közérdek érvényesülése közötti egyensúly fenntartása kulcsfontosságú a demokratikus társadalom egészséges működéséhez.

A változtatási tilalom, mint szabályozási eszköz, kritikus szerepet játszik abban, hogy megakadályozza a jogellenes vagy a közösségi érdeket sértő beavatkozásokat, miközben tiszteletben tartja a tulajdonhoz való jogot. A gyakorlatban azonban ennek az eszközöknek az alkalmazása során számos kihívás merül fel, amelyek kezelése érdekében további finomhangolása szükséges a jogvédelmi rendszernek. Javasoltuk, hogy az elő(bb)re hozott jogvédelem megerősítésére és a törvényességi felügyelet hatékonyságának növelésére összpontosító intézkedések révén lehetővé váljon a jogszerűség gyorsabb és hatékonyabb érvényesítése.

Az elő(bb)re hozott jogvédelem és a törvényességi felügyeleti rendszer továbbfejlesztése nem csupán szakmai, hanem társadalmi felelősség is. Ennek megvalósítása elősegíti, hogy a helyi önkormányzatok valóban a közösségek szolgálatában álljanak, és döntéseik a jogszabályokon alapuljanak.

### Hivatkozások:

- Bencsik A. (2020). Az építési jog szakigazgatási alapjai. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 658–681). Wolters Kluwer.
- Gárdos-Orosz F. (2020). Az alapjogok korlátozása. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár E., & Jakab A.)*. Online: <https://shorturl.at/enIV0>
- Harmathy A. (2007). A tulajdonjog korlátozásáról. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 69(1–48), 237–245. Online: <https://shorturl.at/jATZ2>
- Kelemen R. (2016). A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?. *Acta humana: emberi jogi közlemények*, 4(2), 95–116. Online: <https://shorturl.at/fDI14>

- Orosz Dzs., & Sonnevend P. (2023). A tulajdonhoz való jog. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár E., & Jakab A.)*. Online: <https://shorturl.at/oRU58>
- Rámhárpné Radics K. (2023). Helyi önkormányzati autonómia: mi változik, mi marad?. *KözigazgatásTudomány*, 3(1), 85–98. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.50>
- Szalai É. (2013). Az építési igazgatás, építési jog alapjai. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. II. kötet* (pp. 263–314). CompLex.
- Vargáné Fekete M. (2017). *Építésügyi igazgatás*. Dialóg Campus.