

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 8/2022. (V. 25.) AB HATÁROZATA

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) Ök rendelete 13/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom kimondásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Horváth Attila, dr. Salamon László, dr. Sulyok Tamás, dr. Szabó Marcel és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) Ök rendelete 13/A. §-a alaptörvény-ellenes – sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését –, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) Ök rendelete 13/A. §-a a Győri Törvényszék előtt 1.K.700.033/2021. számon folyamatban lévő perben, valamint bármely bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Győri Törvényszék az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezésében – az 1.K.700.033/2021. számon folyamatban lévő közigazgatási pert felfüggesztve – a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) Ök rendelete (a továbbiakban: Ök.) 13/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással.
- [2] Az alapul fekvő ügyben a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal – megismételt eljárásban – 2015. december 15-én kelt 12474-40/2015. számú határozatával hulladékártalmatlanítási, hulladékhasznosítási, előkezelési tevékenységre vonatkozóan hulladékgazdálkodási engedélyt, levegőtisztaság-védelmi engedélyt, üzemi kárelhárítási terv, hulladéktárolóhely üzemeltetési szabályzat, valamint üzemi gyűjtőhely üzemeltetési szabályzat jóváhagyását is magába foglaló környezetvédelmi működési engedélyt, egyben egységes környezet-használati engedélyt adott egy 1990 óta működő, hulladék égetéssel történő ártalmatlanítását végző gazdasági társaságnak tíz évre. Ennek keretében a hatóság a kérelmező számára 8000 t/évről 12 000 t/évre való kapacitásbővítést engedélyezett. A hatósági határozat XII. fejezet A) pontja szerint a kapacitásbővítés feltétele volt Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a Győri Építési Szabályzatról (GYÉSZ-ről) és Győr Szabályozási Tervéről szóló 1/2006. (I. 25.) Ök rendelete (a továbbiakban: GYÉSZ) módosítása, e rendelet 103. §-ának 03965 övezeti sorszámmal jelölt előírása szerint ugyanis „[a] 2005-ben engedélyezett feldolgozási kapacitás tovább nem növelhető”.

- [3] A Pest Megyei Kormányhivatal – szintén megismételt – másodfokú eljárásban, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alapján eljárva, 2019. november 11-én kelt PE/KTFO/2497-10/2019. számú határozatával az elsőfokú döntést részben – a kapacitás 12 000 t/évre történő emelését nem érintő módon – megváltoztatta. Egyebek mellett a másodfokú határozat rendelkező részének I.4. pontja törölte az elsőfokú határozat XII. fejezet A) pontjába foglaltakat arra hivatkozással, hogy a GYÉSZ csak az önkormányzat közigazgatási területének településszerkezetére, annak területén történő építésekre, épületek elhelyezésére terjed és terjedhet ki, a kapacitásbővítés viszont nem jár további épületek építésével, csak a meglévő épületek kihasználtságának növekedésével. A másodfokú döntés szerint az engedély 2029. november 15. napjáig hatályos.
- [4] A végleges határozattal szemben Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata keresettel élt. A Győri Törvényszék a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult, amely 2020. december 15-én kelt Köf.5.026/2020/4. számú határozatával – megállapítva, hogy az önkormányzat olyan szabályt foglalt a helyi építési szabályzatba mint speciális önkormányzati normába, amely független az építésügy helyi szabályozásától, és amely ezért törvénysértő – a GYÉSZ 103. §-ának 03965 övezeti sorszámával jelölt előírását megsemmisítette, és annak alkalmazási tilalmáról is rendelkezett.
- [5] Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése ezt követően elfogadta a 7/2021. (II. 16.) önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: Ör. Mód.), amely az Ör.-t módosítva a szóban forgó övezetben a hulladékégetési feldolgozási kapacitást 8000 t/évben maximálta. Az Ör. erre vonatkozó új 4/A. §-át az Ör. szintén módosított 13/A. §-a értelmében a hatálybalépés – 2021. február 17. – napján folyamatban lévő bírósági és hatósági eljárás során is alkalmazni kell.
- [6] 2. A Győri Törvényszék ezt követően fordult bírói kezdeményezéssel az Alkotmánybírósághoz, rámutatva, hogy az Ör. módosított 4/A. §-át a 13/A. § alapján az előtte folyamatban lévő perben is alkalmazni kell. Az indítványozó kifejtette, hogy a bíróság a közigazgatási perben a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (2) bekezdése alapján a keresettel támadott közigazgatási tevékenység jogszerűségét vizsgálja a határozat meghozatalakor fennálló tények alapján. Jelen perben azonban egy később alkotott jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia. Ez azt eredményezné, hogy a 2019. november 11. napján kelt végleges engedély vonatkozásában egy olyan, a korábbiakhoz képest korlátozást tartalmazó rendelkezés alkalmazásával kellene a bíróságnak megállapítania a jogsértést, amely előírás a bíróság által vizsgált határozat meghozatalakor nem létezett. A felperes önkormányzat „egy alaki szempontból lezárt jogviszonyt kíván a közigazgatási perben jogellenességre hivatkozással oly módon megváltoztatni, hogy egy később hatályba léptetett jogszabályi rendelkezést kíván alkalmaztatni a jelen bírósági eljárásban”. Ez azt jelenti a bírói indítvány szerint, hogy az Ör. 13/A. §-a – amely a módosított 4/A. § alkalmazását a módosítás hatálybalépése előtt már létrejött jogviszonyokra is elrendeli – a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, és ekként sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

- [8] 2. Az Ör. érintett és támadott rendelkezései:

„4/A. § Az építési szabályzatról szóló rendelet szerinti Hulladékkezelők és -lerakók különleges övezetben az engedélyezhető hulladékégetési feldolgozási kapacitás legfeljebb 8000 tonna/év.”

„13/A. § A környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 7/2021. (II. 16.) önkormányzati rendelet hatálybalépésének napján folyamatban lévő bírósági és hatósági eljárás során e rendeletnek a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 7/2021. (II. 16.) önkormányzati rendelet 1. §-ával módosított 4/A. §-a alkalmazandó.”

III.

- [9] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés eleget tesz-e az Abtv.-ben írt feltételeknek {lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [10] 1. Megállapítható, hogy az Abtv. 25. § (1) bekezdésének megfelelően a bírósági eljárás felfüggesztése megtörtént, az eljárásban alkalmazni kell a támadott rendelkezést, és az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében rögzített határozott kérelem követelményének. A kérelem *a*) tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 25. §); *b*) az eljárás megindításának indokait (a bíróságnak visszaható hatályú jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia a perben); *c*) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést (Ör. 13/A. §-a); *d*) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]; *e*) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi előírás miért ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint *f*) kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, és rendelkezzen annak alkalmazási tilalmáról. A megsemmisítésre vonatkozó kifejezett kérelem hiánya a 2/2016. (II. 8.) AB határozat (Indokolás [27]) alapján jelen esetben sem képezi akadályát az eljárásnak.
- [11] 2. Az indítványhoz csatolt iratok szerint a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 20/A. §-a alapján az egységes környezethasználati engedély ötéves felülvizsgálatára irányuló – az engedélyező határozat által is kötelezően előírt – eljárásban a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 2021. január 14-én kelt GY/40/00071-7/2020. számú határozatával kiadta a tevékenység további gyakorlásához szükséges egységes környezethasználati engedélyt, és egyben rendelkezett a bírósági eljárás tárgyát képező korábbi engedély hatályvesztéséről is. Az eljárás során a hatóság többek között azt vizsgálta, hogy az engedélyes a korábbi engedélyben foglaltaknak megfelelően végezte-e a tevékenységét. Az Alkotmánybíróság felhívására az indítványozó bíró úgy nyilatkozott, hogy a perben felülvizsgálni kért határozat hatályvesztése a Kp. alapján nem vezet a per megszüntetéséhez, hanem a hatályvesztés ellenére „ítélettel kell érdemben elbírálni a keresettel támadott határozatot és annak jogszerűségéről a kereseti kérelem keretei között döntenit kell”. Ezzel összhangban a GY/40/00071-7/2020. számú határozat tárgyában folyamatban lévő közigazgatási per a bírói kezdeményezéssel érintett per befejezéséig felfüggesztésre került.
- [12] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés érdemi elbírálásának nincs akadály.

IV.

- [13] A bírói kezdeményezés megalapozott.
- [14] 1. A vizsgált ügy lényege szerint a hulladék égetéssel történő ártalmatlanítását engedéllyel végző gazdasági társaság kérelme megindította a kapacitásbővítésre irányuló hatósági eljárást. A 2029. november 15. napjáig hatályos környezetvédelmi működési engedély és egységes környezethasználati engedély szerint nem volt jogi akadály a kapacitás addigi 8000 t/évről 12 000 t/évre történő emelésének. Az önkormányzat a GYÉSZ 103. §-ának 03965 övezeti sorszámmal jelölt előírását – amely szerint „[a] 2005-ben engedélyezett feldolgozási kapacitás tovább nem növelhető” – tekintette jogszabályi korlátnak, ezt az érvet azonban egyrészt már a másodfokú hatóság sem fogadta el, másrészt e rendelkezést mint törvénybe ütközőt a Kúria Köf.5.026/2020/4. számú – a Magyar Közlönyben 2021. január 7-én közzétett – határozatával meg is semmisítette, mert indokolása szerint a „hulladékfeldolgozási kapacitás korlátozása nem tekinthető az építés rendjének körébe tartozó, helyi építési szabályzat által meghatározható rendelkezésnek”. A Kúria egyúttal a megsemmisített rendelkezés egyedi – tehát a konkrét eljárásra vonatkozó – és általános alkalmazási tilalmáról is rendelkezett. Az engedély Ákr. alapján való véglegessé válásával a hulladékégetési kapacitás bővítése megkezdődhetett [vesd össze: a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66. § (1) bekezdés és Ákr. 82. §].
- [15] Az Ör. Mód. a közigazgatási per folyamatban léte alatt akként módosította az Ör.-t, hogy a „Hulladékkezelők és -lerakók” különleges övezetben az engedélyezhető hulladékégetési feldolgozási kapacitásának maximumát

8000 t/év mértékben határozta meg (Ör. 4/A. §). E korlátot az Ör. Mód. hatálybalépésének napján folyamatban lévő bírósági és hatósági eljárás során is alkalmazni kell (Ör. 13/A. §-a). Ez azt jelenti, hogy az Ör. 4/A. §-ába foglalt új korlátot a bíróságnak a korábban már véglegessé vált és 12 000 t/év hulladékégetési kapacitásra vonatkozó engedély jogszerűségének bírósági felülvizsgálata során is figyelembe kell vennie. Tehát az engedély tartalmát egy olyan korlátozás alapján kell megítélni, amely a hatósági döntés meghozatalakor még nem létezett.

- [16] 2. A hátrányos visszaható hatályú jogalkotásnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett tilalmára vonatkozó gyakorlatot a 10/2018. (VII. 18.) AB határozat a következőképpen összegezte: „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65–66; 38/2012. AB határozat, Indokolás [84]}. A jogbiztonság teremti meg a lehetőséget a jogalanyoknak arra, hogy magatartásukat ténylegesen a jog előírásaihoz tudják igazítani {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}. A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye feloleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324–325; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régítől eltérően határozza meg.” (Indokolás [49]–[51]) {Megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49]; 3003/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [48]}
- [17] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése a fentiek szerint elsősorban és alapvetően a már létrejött – és adott esetben le is zárt – jogviszonyok utólagos, visszamenőleges hatályú, hátrányos megváltoztatásával szemben nyújt védelmet (valódi visszaható hatály). Emellett a jogbiztonság a múltban keletkezett, de le nem zárt, ún. fennálló vagy tartós jogviszonyokba való azonnali vagy a jövőre nézve történő beavatkozásnak is alkotmányos korlátokat szab {kvázi visszaható hatály; vesd össze: 3003/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [50]–[54]; 3224/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [59]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [113]–[115]}. A leglényegesebb különbség abban áll, hogy a múltban létrejött jogviszonyok utólag történő megváltoztatása nem igazolható alkotmányosan. Ehhez képest tartós jogviszonyok esetében – hasonlóan a jogalkotói ígérvényekhez – a jogalkotói beavatkozás határát a szerzett jogok védelme és a bizalomvédelem követelménye jelöli ki. E körben – a beláthatóság és a tervezhetőség miatt – a rövid és/vagy a határozott időre szóló jogviszonyok és ígérvények élveznek magasabb szintű védelmet. Ezzel szemben a hosszú távra szóló és határozatlan idejű jogviszonyok esetében a – kellő felkészülési időt biztosító – jogalkotói beavatkozás a körülmények változására tekintettel alkotmányos szempontból általában elfogadhatóbb, de legalábbis nem teljesen kizárt. A jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni, a vizsgálat esetről esetre való mérlegelést igényel.
- [18] Ehhez kapcsolódó – de az anyagi visszaható hatály eldöntése szempontjából nem minden esetben döntő – kérdés a jogalkotás technikája, a szóban forgó norma hatálybalépésének módja. Ha ugyanis a hátrányos rendelkezést visszamenőlegesen léptették hatályba, az alaptörvény-ellenesség kétségkívül fennáll (eljárás visszamenőleges hatály), az azonnali vagy jövőbeni hatálybalépés viszont nem zárja ki annak megállapíthatóságát, hogy anyagi értelemben ennek ellenére mégis visszamenőleges hatályú jogalkotásról van szó.
- [19] Összefoglalva a fentieket, visszaható hatályúnak állított jogalkotás esetében az alkotmányossági vizsgálatot sorrendben a következő kérdések mentén kell elvégezni. Elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a korábbihoz képest hátrányos-e a támadott szabály. Amennyiben nem, *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás *per definitonem* nem állhat fenn. Amennyiben a norma hátrányos, akkor másodlagosan vizsgálandó, hogy az előírás hatályba léptetése visszamenőlegesen történt-e. Igenlő válasz esetében a szabályozás alaptörvény-ellenes. Ha a hatályba léptetés nem visszamenőleges, harmadlagosan azt kell megvizsgálni, hogy a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja-e a múltban létrejött – esetleg már le is zárt – jogviszonyok

megítélését. Ez ugyanis a visszamenőleges hatályba léptetéshez hasonlóan valódi visszaható hatályú jogalkotást jelent, és alaptörvény-ellenes. Ezzel szemben amennyiben a norma a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat kizárólag a jövőre nézve módosítja (azonnali vagy kvázi visszaható hatály), és a beavatkozásnak alkotmányosként elfogadható indoka van, az adott esetben alkotmányos lehet.

- [20] 3. Jelen ügyre vonatkoztatva mindezt, az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [21] 3.1. Az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen azt kellett mérlegelnie, hogy az Ör. 4/A. §-a egy, a korábbi jogi környezethez képest korlátozást tartalmazó, a tevékenységet végzők vagy végezni kívánók szempontjából hátrányos előírást vezetett-e be, amikor a hulladékégetési kapacitást 8000 t/évben maximálta.
- [22] A GYÉSZ 103. §-ának a 03965 övezeti sorszámval jelölt – a Kúria által megsemmisített – előírása úgy rendelkezett, hogy „[a] 2005-ben engedélyezett feldolgozási kapacitás tovább nem növelhető”. Mivel a hulladékégető eredetileg 8000 t/év kapacitásra kapott engedélyt, felvethető, hogy az Ör. Mód. eltérést tartalmaz-e a korábbi jogi környezethez képest. Amennyiben igen, értelmezhető-e úgy, hogy az Ör. Mód. pusztán megismétel egy olyan szabályt, amely korábban a kérelmező által is ismert, és számára is kötelező volt? E kérdéseket megvizsgálva az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [23] A két norma teljes tartalmi egyezőségét – azt, hogy a GYÉSZ-hez képest az Ör. Mód. nem jelentett érdemi változást a hulladékégetési feldolgozási kapacitás felső határa tekintetében –, a másodfokú hatóság GYÉSZ-re vonatkozó jogértelmezése nem támasztja alá teljes mértékben. A Pest Megyei Kormányhivatal 2019. november 11-én kelt másodfokú határozatában ugyanis leszögezte, hogy a GYÉSZ „szabályozása az önkormányzat közigazgatási területének településszerkezetére, annak területén történő építésekre, épületek elhelyezésére terjed és terjedhet ki”. A GYÉSZ 103. §-ának a 03965 övezeti sorszámval jelölt előírása csak akkor alkalmazható, ha a kapacitásbővítés további épületek építésével jár, ha azonban csak a meglévő épületek kihasználása és kihasználtsága fog növekedni, akkor a GYÉSZ-t „nem lehet úgy értelmezni, hogy az megtiltja az ilyen formájú, típusú kapacitásnövelést” (lásd: Pest Megyei Kormányhivatal 2019. november 11-én kelt PE/KTFO/2497-10/2019. számú határozata, 30–31. oldal). Ehhez képest az Ör. Mód. általános, építési tevékenységtől független környezetvédelmi célú tilalmat határoz meg. Értelmezéstől függően tehát a két norma tartalmi egyezősége vagy részbeni eltérése is megállapítható lehet.
- [24] Fontos körülmény továbbá, hogy bár a Kúria *ex nunc* hatállyal semmisítette meg a GYÉSZ szóban forgó előírását – így az anyagi jogi szabály csak a határozat közzétételével került ki a jogrend alkalmazandó normái közül –, kifejezetten rendelkezett a megsemmisített norma egyedi és általános alkalmazási tilalmáról. Az alkalmazási tilalom lényege az, hogy az érintett jogi norma nem alkalmazható közhatalmi eljárásokban, így sem hatósági, sem pedig bírósági eljárásban. Abból sem jogok, sem pedig kötelezettségek nem származnak a jogalanyokra, következésképpen annak semmilyen kihatása nem lehet az eljárás kimenetelére. Praktikusan tehát a megsemmisített rendelkezést nemlétezőnek kell tekinteni az érintett eljárás megindulásának időpontjától kezdve egészen annak befejezéséig. Ezért a kúriai megsemmisítés *ex nunc* hatálya folytán alkotmányjogi szempontból nem lehet szó – még a két rendelkezés esetleges egyezése esetén sem – a korábbi helyi építési szabályzatban elhelyezett tiltás és az utóbb megalkotott környezetvédelmi rendelkezés „folytonosságáról”. Amennyiben az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonítana a megsemmisített GYÉSZ-előírásnak, és azt az értelmezést fogadná el, hogy az a folyamatban lévő ügy érintettje – az engedélyes – számára érvényes korlátot tartalmazott, akkor lényegében felülbírálná, negligálná a törvényességi kontroll lefolytatására és az önkormányzati rendelet rendelkezésének megsemmisítésére Alaptörvényben felhatalmazott bírói fórum, a Kúria tárgykörben hozott határozatát.
- [25] Összefoglalva: a GYÉSZ 103. §-ának a 03965 övezeti sorszámval jelölt előírása korábban érvényes és hatályos norma volt. Annak mérlegelése során, hogy az Ör. Mód. a korábban hatályos jogi környezethez képest bevezetett-e korlátozást – tehát, hogy a konkrét ügy ügyfelének jogi várakozása módosult-e –, e rendelkezést a Kúria által kimondott alkalmazási tilalomra tekintettel ebben a konkrét ügyben nem lehet figyelembe venni. Következésképpen az Ör. Mód. által a folyamatban lévő ügyekre vonatkozóan is bevezetett 8000 t/év kapacitáskorlát jelen ügyben hátrányos tartalmúnak minősül.
- [26] 3.2. Az előírást a jogalkotó önkormányzat nem visszamenőlegesen léptette hatályba, de az Ör.-nek az Ör. Mód. által megállapított 13/A. §-a az Ör. 4/A. §-ának azonnali hatályáról rendelkezik akkor, amikor annak folyamatban lévő hatósági és bírósági eljárásokban való alkalmazását írja elő.

- [27] 3.3. Ezután az Alkotmánybíróságnak azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy a szóban forgó rendelkezés utólag megváltoztatja-e a múltban létrejött jogviszonyok megítélését. Ehhez azt kell tisztázni, hogy a környezetvédelmi működési engedély és egységes környezethasználati engedély kiadására irányuló eljárásban mikor beszélhetünk „létrejött” jogviszonyról.
- [28] Az Alkotmánybíróság – összhangban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdésével – létrejött jogviszonyok alatt általában az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat érti, a szabályozás csak abban az esetben visszaható hatályú, amennyiben védelmet élvező anyagi jogi jogviszonyokban kíván kedvezőtlen változást előidézni {lásd összefoglaló jelleggel: 2/2009. (I. 23.) AB határozat, ABH 2009, 51, 57; megerősítette: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [51]; 3003/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [49]; 11/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [25]–[33]}. A 11/2021. (IV. 7.) AB határozat leszögezte, hogy „új szabályozás alkalmazásának elrendelése a folyamatban lévő ügyekben (azonnali hatály) sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, amennyiben a jogalanyok helyzetét elnehezítő jogszabályi változtatásra, illetve Alaptörvényben biztosított jog alaptörvény-ellenes módon történő korlátozására vagy alanyi jog elvonására kerül sor”. Ezzel szemben eljárási cselekmények esetén alapvetően nincs alkotmányos akadálya a módosított rendelkezések folyamatban lévő ügyekre történő alkalmazásának. A 8/2016. (IV. 6.) AB határozat arra is rámutatott, hogy „az Alkotmánybíróság által vizsgált jogviszonyok szükségképpen különböznek egymástól – közjogi vagy magánjogi, folyamatban levő vagy már teljességbe ment vagy rövid, hosszú távúak esetleg tartósak stb. – ezért az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósul-e a jogbiztonság sérelme” (Indokolás [56]).
- [29] A közigazgatási hatósági tevékenység – amilyen a hulladékégetési kapacitás bővítésének engedélyezése – jogalkalmazó tevékenység, amelynek során előbb eljárási jogviszonyok keletkeznek, az eljárás lezárultával pedig anyagi jogi jogviszonyok jönnek létre. Az engedélyezés mint egyedi döntés esetében a konkrét tevékenység megkezdésének az a feltétele, hogy a hatóság az eljárásban állást foglalt a tervezett tevékenység jogszerűségéről, és ennek eredményeképpen az engedélyest egyedi döntéssel feljogosította annak végzésére. Tehát egy adott tevékenység végzésének a joga – az alanyi jog – a jogszerű engedélyen alapszik, abból származik, anyagi jogi jogviszony ezért a közigazgatási hatósági eljárás keretei közötti véglegessé vált engedély alapján jön létre. A már véglegessé vált döntés ellen a bíróság előtt kezdeményezett közigazgatási jogvitának a közigazgatási tevékenység jogszerűsége a tárgya [Kp. 85. § 4. § (1) bekezdés, 85. § (1) bekezdés].
- [30] Mindez azt jelenti, hogy a kérelem benyújtása nem teremt minden körülmények között a vonatkozó szabályozás teljes változatlanságához való jogot: az engedély kiadásának feltételei az eljárás során adott esetben még megváltozhatnak [kivételt jelent e körben, ha a jogszabály-módosítás jogszabályban rögzített alanyi jog, vagy Alaptörvényben biztosított jog érvényesítése céljából kezdeményezett eljárás kimenetelét érinti, lásd: 11/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [35]–[36]]. Egy jogszerűen lefolytatott eljárásban kiadott és véglegessé vált, a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő engedély azonban már anyagi jogi – alkotmányjogi szempontból védett – jogviszonyt keletkeztet. Tartós jogviszonyok módosítására egészen kivételes esetben – ha ennek alkotmányos indokai fennállnak – lehetőség van. Ez azonban kizárólag a jövőre nézve történhet. Az az előírás viszont, amely a hatósági eljárás befejezését, a döntés véglegessé válását követően utólag, visszamenőlegesen, a kérelmező hátrányára változtatja meg a konkrét ügyben a kérelem elbírálására vonatkozó anyagi szabályokat – tehát egy, már kiadott engedély eredeti feltételeit –, valódi visszaható hatályú jogalkotásnak minősül.
- [31] Jelen ügyben az ügyfélnek nem volt jogszabályon alapuló alanyi joga a kapacitás növelésére, az erre vonatkozó engedély megszerzése érdekében engedélyezési eljárást kellett indítania. A hatóság másodfokú, alaki jogerővel rendelkező döntésével 2029. november 15. napjáig hatályos környezetvédelmi működési engedélyt, egyben egységes környezethasználati engedélyt adott a kérelmezőnek. E döntés alapján – amelynek jogszerűsége az engedély kiadásakor hatályos jogszabályi rendelkezések alkalmazásával közigazgatási perben vizsgálható – viszont már a kérelmezőnek alanyi joga keletkezett az adott tevékenység megkezdésére. Az Ör. 13/A. §-a – összefüggésben a 4/A. §-sal – azzal a következménnyel jár, hogy az engedély kiadásának anyagi jogi feltételei utólag, az engedély kiadásának idejére visszamenőleges hatállyal megváltoztak. A támadott rendelkezés tehát azt jelenti, hogy a jogalkotó utólag, létrejöttére visszamenőlegesen változtatta meg egy múltban létrejött jogviszony megítélését, egy engedély alapján keletkezett jog gyakorolhatóságát. A bíróságnak kifejezetten egy, az engedély kiadásakor nem létező, csak később megalkotott jogszabályi rendelkezés alapján kellene jogszabálysértőnek minősítenie a hatóság által kiadott engedélyt. Ez sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát. A közigazgatási bíróság törvényességi, jogszerűségi vizsgálatának tehát nem képezheti alapját a támadott önkormányzati norma. De ezt leszámítva minden olyan

eljárási, anyagi jogi – például környezet- és természetvédelmi (stb.) – törvény- vagy jogszabálysérelem vizsgálható a perben, amelyet a felperesi önkormányzat keresetében a támadott saját rendelkezésén túl még megjelölt.

- [32] 4. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványnak helyt adva megállapította, hogy az Ör. 13/A. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét okozta, és ezért azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.
- [33] A megsemmisített rendelkezés az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Annak biztosítása érdekében, hogy alaptörvény-ellenes norma ne érvényesülhessen a jogrendben és a bíróságok az előttük folyamatban lévő ügyeket az Alaptörvénnyel összhangban álló jogszabályi rendelkezések alkalmazása révén dönthessék el, az Alkotmánybíróság – a jogbiztonság érdekében – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a támadott rendelkezés általános alkalmazási tilalmáról is döntött.
- [34] 5. Az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata alapján az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [35] Nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal az alábbi indokok miatt.
- [36] 1. A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy sérti-e a visszaható hatály tilalmát az, hogy az Ör. 4/A. §-ába foglalt új korlátot a bíróságnak a korábban már véglegessé vált, és 12 000 t/év hulladékégetési kapacitásra vonatkozó engedély jogszerűségének bírósági felülvizsgálata során figyelembe kell vennie. Ennek eredményeként pedig egy olyan jogszabályi rendelkezés alapján kellene a bíróságnak megállapítania az engedélyezés jogsértő voltát, amely a másodfokú határozat meghozatalakor nem létezett.
- [37] Egyetértek azzal a levezetéssel, hogy a jelen ügyben megállapítható: a visszaható hatály vizsgálata szempontjából releváns anyagi jogi jogviszony a közigazgatási hatósági eljárás keretei között véglegessé vált engedély alapján jött létre, mert egy adott tevékenység végzésének a joga az engedélyen alapul. Ebben az anyagi jogi jogviszonyban az Ör. 13/A. §-a – összefüggésben a 4/A. §-sal – azzal a következménnyel jár, hogy az engedély kiadásának környezetvédelmi anyagi jogi feltételei utólag, az engedély kiadásának idejére visszamenőleges hatállyal megváltoztak.

- [38] 2. Véleményem szerint a jelen ügyben ugyanakkor a visszamenőleges hatályú jogalkotás alkotmányos feltételeit több sajátos körülményre figyelemmel kell vizsgálni. Emiatt úgy gondolom, hogy az ügyben az alkotmányos szempontok differenciáltabb megjelenítése szükséges, annak kiemelésével, hogy a jogbiztonságból fakadó alkotmányos követelmény lényege: a jogalanyoknak legyen lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazítsák. A visszamenőleges hatályú jogi szabályozás főszabály szerinti tilalma is elsősorban azt a célt szolgálja, hogy biztosítsa a jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének a követelményét.
- [39] A jelen ügyben ezért, álláspontom szerint, mindenképpen értékelni kellett volna, hogy az érintett gazdasági társaságot az engedélyezés folytán létrejött anyagi jogi jogviszonyban valóban érte-e olyan hátrány, amely a jogbiztonság sérelmét is megalapozza. Az Ör. 4/A. §-a ugyanis egy 2006 óta létező – és az adott eljárásban is alkalmazott, eredetileg az építési szabályzatban elhelyezett – rendelkezés „tovább élését” jelenti. Ebből következően nem egy új szabályról van szó, hanem egy olyan rendelkezésről, amely a Kúria *ex nunc* hatályú döntéséig az érintett helyi önkormányzat építési szabályozásának érvényes és hatályos rendelkezése volt. Ezt a rendelkezést tehát az érintett gazdasági társaság ismerte, annak tartalma alapján a kapacitásbővítés korlátozására számíthatott. Ezt alátámasztja az a tény is, hogy az elsőfokú hatóság a bővítést csak feltételesen engedélyezte, éppen ezen szabályokra tekintettel.
- [40] 3. A fentiek alapján úgy gondolom, hogy a jelen ügyben nem ütközik a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, és nem jelenti a jogbiztonság sérelmét egy olyan szabálynak a megalkotása, amelynek tartalma a konkrét ügyben érintett gazdasági társaság által ismert volt.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [41] A többségi határozat rendelkező részében foglalt megsemmisítéssel nem értek egyet.
- [42] A megsemmisítés a visszamenőleges hatályú jogalkotás általános tilalmának megsértésén alapul. Az indokolás meglehetősen alaposan össze is foglalja az ezzel kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatot; ennek relativizálását a jogbiztonsággal kapcsolatos alkotmányos elvárások érvényesülése szempontjából kifejezetten károsnak tartanám. Ennek ellenére sem tudtam a jelen ügy kapcsán a támadott rendelkezés megsemmisítését támogatni, tekintettel arra, hogy a határozat véleményem szerint elmulasztotta kellő alaposan megvizsgálni az említett, igen lényeges megállapításoknak a konkrét ügyre való alkalmazhatóságát, annak ellenére, hogy az indokolás IV/2. pontjában (Indokolás [16] és köv.) maga is hangsúlyozza, hogy az ilyen vizsgálat esetről esetre való mérlegelést igényel.
- [43] 1. Álláspontom szerint már az is vitatható, hogy a támadott rendelkezés valóban lezárt jogviszonyba való beavatkozást jelent-e (lásd: Indokolás [26]). Amint azt a többségi indokolás az idevágó részében maga is rögzíti, ilyen jogviszonyt úgy anyagi, mint eljárásjogi szempontból csak „[e]gy jogszerűen lefolytatott eljárásban kiadott és véglegessé vált, a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő engedély” keletkeztet (Indokolás [30]). A jelen ügyben azonban éppen a kiadott hatósági engedély törvényességének bírósági felülvizsgálata tárgyában indult eljárás volt az, amely a korábban is létező, a kapacitásbővítést kategorikusan tiltó önkormányzati rendeleti szabály (a GYÉSZ 103. §-ának vonatkozó előírása) későbbi, a Kúria önkormányzati tanácsa által (jogforrástani és nem tartalmi okból) történő megsemmisítéséhez is elvezetett, és amely azóta sem zárult le. Ilyen körülmények között (különös tekintettel arra is, hogy a GYÉSZ-t érintő kúriai döntés *ex nunc* hatállyal semmisítette meg az említett előírást, vagyis az – amint arra a többségi határozat is utal – a bővítési kérelem benyújtásakor hatályos és alkalmazandó norma volt, így annak jogértelmezéssel történő „félretételére” a közigazgatási szervnek nyilvánvalóan jogköre nem lehetett) véleményem szerint vitatható annak megállapíthatósága is, hogy a támadott, a korábbi tartalmi korlátozást megismétlő szabály a jelen ügy tekintetében valóban egy már véglegesen lezárt jogviszonyba avatkozott volna be.

- [44] 2. A jogviszony véglegességében való állásfoglalástól független kérdés azonban, hogy az alkotmányjogi szempontból tilalmazott visszamenőleges hatályú jogalkotás megállapítására a jelen döntésben is összefoglalt alkotmánybírói gyakorlat (és a Jat.) értelmében kizárólag abban az esetben van lehetőség, ha a vizsgált norma az érintettek nézve a korábbihoz képest hátrányos tartalmat hordoz. Ez a visszamenőleges hatály tilalmának sérelmén alapuló megsemmisítés nélkülözhetetlen fogalmi eleme, amely az egyes indítványok kapcsán szintén csak esetről esetre, az adott ügy összes egyedi körülményére figyelemmel történő vizsgálat során állapítható csak meg. Ilyen vizsgálat lefolytatásával azonban a többségi határozat nézetem szerint adós maradt.
- [45] Annak ellenére, hogy a GYÉSZ Kúria általi *ex nunc* hatállyal történő megsemmisítése kapcsán maga a döntés is megállapítja, hogy a korábbi, a most vizsgált Ör. Mód.-dal azonos tartalmú korlátozó szabály a kapacitásbővítés iránti kérelem benyújtásának időpontjában – sőt, a Kúria döntésének évekkel későbbi időpontjáig bezárólag azt követően is – érvényes és hatályos norma volt, arra hivatkozik, hogy a kúriai döntés [illetve a „másodfokú hatóság GYÉSZ-re vonatkozó jogértelmezése” (sic.)] következtében egyáltalán nem is vehető figyelembe (és ezért nem is vizsgálható) az Alkotmánybíróság által, hogy a támadott norma hordoz-e a korábbihoz képest hátrányos, az érintettek helyzetét elnehezítő tartalmat (IV/3.1. pont, Indokolás [21] és köv.). Mivel azonban az ilyen tartalom megállapíthatósága fogalmilag feltétele a jogbiztonság sérelme megállapításának, a határozat ezen kijelentése nézetem szerint már önmagában akadályát kellett volna, hogy képezze egy, a visszamenőleges hatály tilalmának sérelmén alapuló megsemmisítést tartalmazó rendelkező rész elfogadásának.
- [46] A GYÉSZ előírás korábbi érvényes és hatályos volta nézetem szerint egyúttal azt is jelenti, hogy azzal mind a kérelmezőnek, mind pedig a kérelmet elbíráló hatóság(ok)nak nemcsak tisztában kellett lennie, de – azt tisztelőben tartva – észszerűen nem is merülhetett fel a bővítési kérelemnek a kérelmezőre nézve kedvező tartalmú elbírálása. [Amennyiben pedig a másodfokon eljáró hatóság (amely az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért is felelős) nem értett egyet a GYÉSZ előírásával, azt az önkormányzati tanács előtt saját hatáskörben is megtámadhatta volna. Az azonban bizonyos, hogy „pusztán” jogértelmezéssel – a kizárólag a saját szakhatósági döntésében kifejtett ellenérvekre tekintettel – annak alkalmazásától nem tekinthetett volna el.] A Kúria ugyan több mint egy évvel később ezt a korlátozó szabályt (nem tartalmi törvényellenesség, hanem annak a nem megfelelő szabályozási tárgyú önkormányzati rendeletben való rögzítése okán) megsemmisítette; azonban ennek nem *ex tunc* hatállyal történő elrendelése révén utólagosan sem „igazolta” a kérelem hatósági elbírálásakor hatályos, kógens előírást tartalmazó jogszabályi előírás hatóság általi negligálását. Véleményem szerint ezt a körülményt sem az indítványozó bíró, sem az Alkotmánybíróság nem hagyhatta (volna) figyelmen kívül.
- [47] A hulladékfeldolgozói kapacitás jogszabályi korlátja tehát a kérelem benyújtásakor, annak hatósági elbírálása során, sőt az indítvány benyújtásához vezető bírósági eljárás során is (egészen a Kúria döntéséig) hatályban volt, és azt mindenkinek alkalmazandónak kellett (volna) tekinteni. A Kúria a döntését 2020. december 15-én hozta meg. Ebben – az *ex nunc* hatállyal történő megsemmisítés tényén túlmenően – külön is fontosnak tartotta kihangsúlyozni azt is, hogy az éppen megsemmisített előírás tartalmilag nem törvénysértő; ilyen korlátozást az önkormányzat a lakosok egészségének és a természet védelme érdekében jogszerűen önkormányzati normába foglalhat, ehhez mindössze arra van szükség, hogy azt ne az építési szabályzatban, hanem környezetvédelmi tárgyú rendeletalkotással tegye meg. Ennek a „felhívásnak” a győri önkormányzat igen gyorsan, alig két hónap alatt eleget is tett. A korábbival megegyező tartalommal alkotta újra az Ör. Mód.-ban – vagyis immár a megfelelő tárgykört szabályozó rendeletében – a megsemmisített előírást. Mindezekre tekintettel véleményem szerint egyébként sem lett volna megállapítható a vizsgált norma korábbihoz képest hátrányos, az érintettek helyzetét elnehezítő tartalma (mivel az valójában egyáltalán nem is változott); az erre vonatkozó vizsgálat és indokolás hiányában pedig még annyira sem. Így viszont az Alkotmánybíróság többségi döntésének rendelkező részében foglalt megsemmisítés sem lehet megalapozott.
- [48] 3. A fenti érveken túlmenően megjegyzem, hogy a jogbiztonság sérelmének pusztán a Kúria önkormányzati tanácsa döntésére – és annak jogkövetkezményeire – alapítottan történő megállapításával szemben álláspontom szerint komoly észszerűségi érvek is felmerülnek. Mint arra maga a többségi döntés is utal, a Kúria kifejezetten fontosnak tartotta tehát felhívni a figyelmet arra, hogy a korlátozó tartalmú előírást az érintett önkormányzat – amennyiben azt a megfelelő rendeletben teszi – akár változatlan tartalommal is jogszerűen „újraalkothatja”. Amennyiben a Kúriának valóban az lett volna a jogi álláspontja, hogy ilyen korlátozás alkalmazása a jelen ügyben érintett bővítéssel kapcsolatos bírósági eljárás során a visszamenőleges hatály tilalmát sértené, nemcsak a GYÉSZ megsemmisítésének *ex nunc* hatállyal történő megállapítása, de ezen „figyelemfel-

hívás” is a Kúria által kívánatosnak tartott eredménnyel ellentétesnek lenne tekintendő. Ha ugyanis ilyen korlát az alapügyben érintett hulladékfeldolgozó bővítésére nem vonatkozhat, egy ilyen tartalmú korlátozó szabálynak egyszerűen nem lenne címzettje. Tudomásom szerint legalábbis az érintett önkormányzat területén más, hasonló kapacitással és technikával működő hulladékfeldolgozó nem üzemel.

- [49] 4. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény legfőbb őre. Az alapügy tárgyát képező, évtizedek óta húzódó vita a hulladékfeldolgozó működése körül a helyi közügyek körébe tartozik. Ezek intézése, és az ezzel kapcsolatos rendeletalkotás az Alaptörvény 31–32. cikke alapján a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozik, amelyet azok a választópolgárok által megválasztott (35. cikk) képviselő-testület révén gyakorolnak (33. cikk); a helyi önkormányzatok és az állami szervek pedig együttműködnek a közösségi célok elérése érdekében (34. cikk). Az egészséges környezethez, illetve az egészséghez való jog szintén alaptörvényi védelem alatt áll, csakúgy, mint a környezeti és természeti értékek védelme. Ezeket az alkotmányossági szempontokat, mint a jelen üggyhöz szorosan kapcsolódó kérdéseket, a többségi határozat egyáltalán nem vonta vizsgálata körébe. Magam is egyetértek az említett alaptörvényi rendelkezéseknek a jövőben meghozandó bírósági döntésekre gyakorolt hatásával kapcsolatban a *dr. Szabó Marcel* alkotmánybíró úr különvéleményében írtakkal. Ezért – azaz a megszorítással, hogy véleményem szerint az eljáró hatóságoknak ugyan nyilvánvalóan nem kell(ett) a támadott rendelkezést alkalmazniuk (hiszen az csak jóval a döntésük meghozatala után került megalkotásra); a jelen megsemmisítés hiányában az indítványozó bírónak ezt meg kellett volna tennie, ezért nem az indítvány visszautasításának, hanem elutasításának lett volna helye – annak 3. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [50] A többségi döntésben foglaltakkal az alábbi okok miatt nem értek egyet.
- [51] Az indokolási érvelés alapvetően azon a körülményen alapszik, hogy a GYÉSZ kapacitásnövelést tiltó rendelkezését a Kúria ugyan *ex nunc* hatállyal semmisítette meg, azonban kifejezetten rendelkezett a norma általános és egyedi alkalmazási tilalmáról, így a GYÉSZ rendelkezését nemlétezőnek kell tekinteni.
- [52] Álláspontom szerint a rendelkező részben foglaltakat az indokolási érvelés ezen része nem igazolja, mert az *ex nunc* hatállyal megsemmisített norma az alkalmazási tilalom folytán a konkrét ügyben valóban nem alkalmazható, azonban olyan, az *ex nunc* hatályú megsemmisítést megelőzően létező normának tekinthető, amelyhez a jogalanyoknak, így az érintett gazdasági társaságnak a magatartását igazítani kellett. *Ex tunc* hatályú megsemmisítés esetén az adott norma valóban nemlétezőnek tekintendő, jelen esetben azonban jelentőséget kell tulajdonítani annak, hogy a Kúria az *ex nunc* hatályú megsemmisítés mellett döntött, és a jogalanyokat ért hátrány megítélése szempontjából annak is, hogy a kapacitásnövelést tiltó rendelkezés megsemmisítésre pusztán formai és nem tartalmi okból került sor.
- [53] A gazdasági társaságot ért esetleges hátrány megítélése szempontjából az sem lett volna figyelmen kívül hagyható, hogy az egységes környezethasználati engedélyt megadó másodfokú közigazgatási döntés a GYÉSZ rendelkezését azért nem vette döntése jogalapjaként figyelembe, mert a kapacitásbővítést tiltó rendelkezést nem az évente feldolgozott hulladék mennyisége, hanem az építési szabályok vonatkozásában tekintette korlátozónak. A Kúria a GYÉSZ rendelkezését azonban épp az önkormányzat eredeti jogalkotói szándékával összhangban azért találta jogszabálysértőnek, mert az, annak ellenére, hogy a hulladékégetési feldolgozási kapacitás mértékének korlátozását célozta, a helyi építési szabályzatban került elhelyezésre. A Kúria döntése tehát, amely a GYÉSZ rendelkezését formai okból semmisítette meg, implicite azt is igazolja, hogy az engedélyt kiadó másodfokú közigazgatási hatóság jogértelmezése nem volt helytálló.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye

- [54] A támadott jogszabályi rendelkezés többségi határozat szerinti megsemmisítésével több okból sem értettem egyet.
- [55] 1. A Kp. 4. § (1) bekezdése értelmében az indítványozó bírónak a közigazgatási szerv által megvalósított közigazgatási tevékenység [azaz a 4. § (3) bekezdés a) pontja értelmében az egyedi ügyben hozott határozat] jogszerűségéről kell döntenie a bírói kezdeményezésre okot adó alapügyben. A Pest Megyei Kormányhivatal a határozatát 2019. november 11. napján hozta meg. Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése az Ör. Mód.-ot 2021. február 16. napján hirdette ki. Álláspontom szerint nem állapítható meg sem az, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal határozatának meghozatala során, 2019-ben alkalmazta a 2021-ben megszületett önkormányzati rendelet előírásait, sem pedig az, hogy ezt az évekkel később megalkotott jogszabályt bármely okból alkalmaznia kellett volna, vagy egyáltalán az alkalmazás elvi lehetősége bármilyen formában is felmerülhetne. Az Alkotmánybíróságnak éppen ezért meggyőződésem szerint a bírói kezdeményezést az Abtv. 64. § d) pontja alapján vissza kellett volna utasítania, ugyanis a bírói kezdeményezésre okot adó eljárásban a támadott rendelkezést az indítványozó bírónak nyilvánvalóan nem kell alkalmaznia {legutóbb hasonlóan: 3160/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [22]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság határozata az indítványozó bíró előtt folyamatban lévő per mikénti eldöntését nem befolyásolja.
- [56] 2. Abban az esetben, ha a fentiek ellenére mégis elfogadjuk, hogy a Pest Megyei Kormányhivatalnak határozata meghozatala során, még ha formailag nem is, de tartalmilag tekintettel kellett (volna) lennie az utóbb megalkotott önkormányzati rendelet szabályaira, ez kizárólag azért lenne lehetséges, mert az utóbb megalkotott önkormányzati rendelet szabályai tartalmilag teljesen azonosak azzal a szabállyal, amelyet korábban a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5026/2020/4. számú határozatával, *ex nunc* hatállyal megsemmisített. Abban az esetben, ha ez az utóbb alkotott szabály tartalmilag megegyezne a korábban hatályban volt jogszabályi rendelkezéssel, úgy viszont fogalmilag nem merülhet fel az *ad malam partem*, azaz a kérelmező gazdasági társaság helyzetét elnehezítő jogalkotás esete, melynek hiányában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme sem merülhet fel. Különösen igaz ez azért, mert a Kúria Önkormányzati Tanácsának *ex nunc* hatályú megsemmisítése szükségképpen azt is jelenti, hogy a kérelmező gazdasági társaság a kérelme előterjesztésének időpontjában nem bízhatott alappal abban, hogy a jogszabályokkal ellentétes tartalmú kérelme pozitívan kerülhet elbírálásra.
- [57] 3. A támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítése nem azt jelenti, hogy a hulladékégető kapacitásbővítést ezt követően immáron automatikusan, valamely jogszabály rendelkezésének megfelelően kötelezően engedélyezni kell, hanem csupán azt, hogy erre a kérdésre immáron kifejezett jogszabályi rendelkezés nem áll az engedélyről és annak jogszerűségéről döntő szervek, így jelen esetben az indítványozó bíró rendelkezésére. Az Alkotmánybíróság többségi határozatából éppen ezért jelen esetben az következik, hogy az indítványozó bírónak a döntése meghozatala során közvetlenül kell érvényre juttatnia az Alaptörvényből fakadó követelményeket. E körben lényegesnek tartom annak külön hangsúlyozását, hogy amíg egy kifejezett jogszabályi rendelkezés figyelmen kívül hagyása általában, egyéb feltételek hiányában jellemzően csak az alkotmányosság szintjét el nem érő *contra legem* jogalkalmazásnak minősülhet, addig azonban az Alaptörvényből fakadó követelmények érvényre juttatásának elmaradása minden esetben a döntés *contra constitutionem* válását és Alkotmánybíróság általi megsemmisítését eredményezi.
- [58] Ilyen, a *contra constitutionem* megítélést befolyásoló szempont a mintegy 130 ezer fő lélekszámú győri lakosság választott képviselői útján már 2006-ban kifejezett és félreérthetetlen jogszabályi rendelkezésben testet öltő, és azóta az önkormányzat által folyamatosan képviselt, az Alaptörvény 31. és 32. cikke szerinti helyi közügyet érintő akarata, továbbá az ezen lakosok egészséges környezethez való jogának érvényesítése [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése], az ezen joghoz szervesen kapcsolódó visszalépés tilalma, elővigyázatosság és megelőzés elve, valamint a térség környezeti és természeti értékeire [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése] gyakorolt hatása. Az indítványozó által meghozandó határozatban ezen szempontok az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem hagyhatóak figyelmen kívül, és nem is értékelhetőek az Alaptörvénnyel ellentétesen. Ennek oka, hogy az Alaptörvény 28. cikke alapján „a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott

jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie” {elsőként: 3/2015. (II. 12.) AB határozat, Indokolás [17]; legutóbb például: 3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [25]}. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő, az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz alapján pedig az Alkotmánybíróság értékelheti, hogy „a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 12.) AB határozat, Indokolás [18]; legutóbb hasonlóan például: 3165/2021. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [46]}

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

[59] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

[60] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/950/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 87. számában.

