

A bíróság

egységes környezethasználati engedéllyel kapcsolatos közigazgatási jogvita miatt indított közigazgatási perben – mely perbe

alperesi érdekelt belépett – meghozta a következő

### végzést:

A bíróság az eljárást a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján felfüggeszti, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a szerint az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi.

Az eljáró bíró indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti hatáskörében eljárva az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján állapítsa meg, hogy a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése által hozott 7/2021. (II.16.) számú önkormányzati rendelettel módosított, Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése által hozott 63/2003. (XII.19.) számú önkormányzati rendeletének 13/A. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik és alaptörvény-ellenességére figyelemmel a jelen folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

A végzés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

### Indokolás

#### I. Tényállás:

A alperesi érdekelt a hrsz.-ú ingatlanon 1990. óta végzi különböző hulladékok égetéssel történő ártalmatlanítását. A ténylegesen 12.000 tonna/év mennyiségű hulladék égetéssel történő ártalmatlanítására épült meg.

Az alperesi érdekelt 2012-ben kapacitásbővítés iránti kérelmet nyújtott be a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalhoz (elsőfokú hatóság), melyben a kapacitás 8.000 tonna/év mértékről 12.000 tonna/évre történő emelésének engedélyezését kérte.

Az elsőfokú hatóság megismételt eljárásban 2015. december 15. napján kelt, 12474-40/2015. iktatószámú határozatával évi 12.000 tonna hulladékmennyiség hulladékártalmatlanítási, hulladékhasznosítási előkezelési tevékenységre vonatkozóan hulladékgazdálkodási engedélyt, levegőtisztaság-védelmi engedélyt, környezetvédelmi működési engedélyt és egyben egységes környezethasználati engedélyt adott a alperesi érdekelt részére. Hivatkozott döntésében a Győr Megyei Jogú Város Közgyűlésének 1/2006. (I.25.) önkormányzati rendelettel jóváhagyott Győr város szabályozási tervére és helyi építési szabályzatára (GYÉSZ) alapította – mely szerint a tárgyi 0610/20 hrsz.-ú ingatlan a 03965\* sz. Hulladékkezelők és -lerakók különleges övezet (Khu) övezetbe van sorolva, az övezet egyedi előírása alapján a 2005-ben engedélyezett feldolgozási kapacitás (8000 tonna/év) tovább nem növelhető. Ezen előírás alapján a határozat XII. fejezet A) pontjában akként rendelkezett, hogy a felperes a bővített kapacitással kizárólag a GYÉSZ módosítása esetén működhet.

Az ügyben másodfokú hatóságként eljáró Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III/ 00 9 5 9 - 0 / 2021
Érkezett:	2021 ÁPR 27.
Példány:	1
Melléklet:	dt.
Kezelőiroda:	

Felügyelőség OKTF-KP/2010-20/2016. számú határozatával az elsőfokú határozat rendelkező részét megváltoztatta és – egyéb okból – az alperesi érdekelt kapacitásbővítés engedélyezése iránti kérelmét elutasította. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.363/2016/61. számú ítéletével az OKTF-KP/2010-20/2016. számú határozatot hatályon kívül helyezte és az alperest, mint másodfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

A megismételt másodfokú eljárás eredményeként a jogutód alperes 2019. november 11. napján kelt, PE/KTFO/2497-10/2019. számú határozatával az elsőfokú határozatot megváltoztatta és annak I.4. pontjában az elsőfokú határozat XII. fejezet A) pontjának törléséről rendelkezett. A hatóság kiemelte, hogy a GYÉSZ az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) felhatalmazása alapján született, szabályozása az önkormányzat közigazgatási területének településszerkezetére, annak területén történő építésekre, épületek elhelyezésére terjed ki és terjedhet ki. Tekintettel arra, hogy az engedélyes ált. kért kapacitás növelés további épületek építésével nem jár, hanem a meglévő épületek kihasználása és kihasználtsága fog növekedni, így a GYÉSZ-t nem lehet úgy értelmezni, hogy az megtiltja az ilyen formájú, típusú kapacitásnövelést.

A felperes a határozattal szemben kereseti kérelmet nyújtott be, amelyben elsődlegesen az alperes határozatának - elsőfokú határozatra is kiterjedő - megváltoztatását kérte akként, hogy a bíróság a kapacitásnövelés iránti kérelmet utasítsa el. A felperes másodlagos kereseti kérelmében az alperes határozatának megváltoztatását kérte akként, hogy a bíróság a határozat I.4. pontját mellőzze. A felperes keresetlevélben kifejtett álláspontja szerint az alperes határozata jogszabálysértő, mert az elsőfokú határozatból törölt rendelkezés azt eredményezi, hogy a kapacitás bővítésére a GYÉSZ rendelkezéseivel ellentétesen, jogszabályba ütköző módon kerülhet sor.

Az alperes védiratában a felperes kereseti kérelmének elutasítását kérte a másodfokú határozatban foglalt indokolással azonos érvelés mentén.

A perbe az alperes pernyertességének támogatása érdekében belépett [REDACTED] a felperes kereseti kérelmének elutasítását kérte. Az alperesi érdekelt előadta, hogy a korábbi kapacitásbővítéssel kapcsolatos peres eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő is megállapította, hogy a társaság eddig is képes lett volna hatékonyabban, gazdaságosabban, az eddig engedélyezett hulladékmennyiségnél is nagyobb mennyiséget ártalmatlanítani. A kapacitásbővítés célja az, hogy a tényleges kapacitás kihasználásával üzemeltethessék a hulladékégetőt. Az alperesi érdekelt előadta, hogy Győr Megyei Jogú Városának Közgyűlése a GYÉSZ-t az Étv. 7. § (3) bekezdésének c) pontjában biztosított jogkörére hivatkozással hagyta jóvá, mely a települések beépítésével kapcsolatban állapít meg feltételeket, de egyáltalán nem vonatkozik a beépítéssel, vagy építési munkával nem járó tevékenységekre, így a már 18 éve meglévő termelőkapacitás kihasználására sem. Az alperesi érdekelt álláspontja szerint az építési szabályzat és a szabályozási terv fogalma is kizárja, hogy ennek keretén belül egy hulladékégető üzem működését szabályozni lehessen. Az alperesi érdekelt álláspontja szerint mindezek miatt jogsértő a GYÉSZ-re hivatkozással korlátozni az égetési technológiában átvehető és kezelhető hulladékok mennyiségét, különös tekintettel arra, hogy az építésügyi és területrendezési előírások nem sérülnek, továbbra is teljesülnek mivel nem történik semmiféle építés.

A bíróság a 2020. szeptember 23. napján kelt végzésével a peres eljárást felfüggesztette és az eljáró bíró indítványozta a Kúria önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást.

A Kúria 2020. december 15. napján kelt, Köf.5026/2020/4. számú határozatával megállapította, hogy a GYÉSZ és Győr Szabályozási Tervéről szóló 1/2006. (01.25.) Ök. rendelet 103. §-ának a 03965

övezeti sorszámmal jelölt előírása törvénytörő, ezért azt ezen határozat közzétételével megsemmisítette, továbbá megállapította, hogy ezen jogszabályok 03965 övezeti sorszámmal jelölt előírása nem alkalmazható a Győri Törvényszék előtt I.K.700.211/2020. számon folyamatban lévő perben, valamint valamennyi, a jelen határozat meghozatalának időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben. A határozat indokolása szerint a hulladékfeldolgozási kapacitás korlátozása nem tekinthető az építés rendjének körébe tartozó, helyi építési szabályzat által meghatározható rendelkezésnek, a GYÉSZ V. fejezet 103. §-ában található vizsgált rendelkezés nem függ össze az építés rendjének helyi sajátosságok szerinti megalkotásával, mivel a szabály így önmagában egy kapacitásbővítési tilalmat tartalmaz. Mint ahogy az ügy irataiból is kiderül a [REDACTED] – mint a norma címzettje – a kapacitásbővítést építési tevékenység nélkül is meg tudja valósítani, viszont a GYÉSZ-ben foglalt tilalom erre az esetre is vonatkozik. Az önkormányzat ezért olyan szabályt foglalt a helyi építési szabályzatba, mint speciális önkormányzati normába, amely független az építésügy helyi szabályozásától. A Kúria határozatában megjegyezte, hogy az abban kifejtettek nem jelentik egyúttal azt is, hogy a helyi önkormányzat az általa a védírában hivatkozott célok elérése érdekében eszköztelen lenne. A hulladékégetői kapacitása növelésének korlátozása lehet legitim cél, egy ilyen törekvés az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésben meghatározott helyi közügynek tekinthető. Az önkormányzat – mint ahogy azt a védírata is tartalmazza – számos más módon elérheti a kapacitásbővítés tilalmát, a vonatkozó tárgyban (pl.: környezetvédelem) rendeletalkotásra is van lehetőség.

Ezt követően Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése meghozta a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) önkormányzati rendelet (Rendelet) módosításáról szóló 7/2021. (II.16.) számú önkormányzati rendeletet (Mód. Rendelet.). A Mód. Rendelet. 1. §-a szerint a Rendelet „Hulladékok égető berendezésben történő ártalmatlanítása” alcíme helyébe a következő rendelkezés lép:

„A hulladékok égető berendezésben történő ártalmatlanítására vonatkozó szabályok

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

Ezen túlmenően a Mód. Rendelet 2. §-a rögzíti, hogy „a Rendelet 13/A. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

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.”

Felperes ennek megfelelően módosította kereseti kérelmét is és jogsértésként arra hivatkozott, hogy a keresettel támadott döntés a Mód. Rendelet 4/A.§-ába ütközik, mely rendelkezést a 13/A.§ alapján a folyamatban lévő bírósági eljárásokban is alkalmazni kell.

## **II. Az ügyben alkalmazandó jogszabály:**

*Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése által hozott 7/2021. (II.16.) számú önkormányzati rendelettel módosított Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése által hozott a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII.19.) számú önkormányzati rendelet 13/A. §-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. Indítvány az alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességére figyelemmel jelen ügyben való alkalmazásának kizárására:**

Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisági klauzulából és a T) cikk (1) bekezdéséből olvasható ki a jogbiztonság követelménye. Ez utóbbiból vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, mely egyben a rendszerváltozást követő jogalkotási törvények állandó sarokköve is. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek (34/2014. (XI.14.) AB határozat; 3060/2017. (III.31. AB határozat).

Az Alkotmánybíróság a 3189/2013. (X.22.) AB határozatában rögzítette, hogy nem vitásan sérti a jogbiztonság elvét az a szabályozás, amely a kihirdetését megelőző időre állapít meg új kötelezettséget, vagy nyilvánít valamely magatartást jogellenessé (valódi visszaható hatály). Ugyanígy alkotmányellenesnek minősítette az Alkotmánybíróság azt a szabályozást is, amely kimondja a szabály alkalmazását a folyamatban lévő ügyekre is (azonnali hatály).

A jelen indítványban hivatkozott Mód. Rendelet 3. §-a akként rendelkezik, hogy a Rendeletet érintő módosítás a kihirdetést követő napon lép hatályba. Ebből következően a Mód. Rendelet vonatkozásában valódi visszaható hatály nem valósul ugyan meg, azonban a 2. § egy ettől eltérő, azonnali hatályú alkalmazást iktat a 13/A. §-szal a Rendeletbe a hulladékégetők maximális feldolgozási kapacitására vonatkozólag. A Mód. Rendelet ugyanis a környezetvédelmi szabályokat tartalmazó Rendeletet úgy módosította, hogy abba 4. § alatt iktatta be a hulladékégetők feldolgozási kapacitásának 8000 tonna/évre való korlátozását. A Mód. Rendelettel az önkormányzat azt is szabályozta a 13/A. § Rendeletbe iktatásával, hogy ezt a korlátozást a hatálybalépés napján folyamatban lévő hatósági és bírósági eljárásokban is alkalmazni kell.

A környezetvédelmi Rendelet jelenleg hatályos 4. §-a és 13/A. §-a alapján a [REDACTED] 2012. évben benyújtott kapacitásbővítés iránti kérelme vonatkozásában is irányadónak kellene tekinteni a Rendelet 4. §-ában foglalt korlátozást, úgy, hogy az alperes 2019. november 11. napján kelt, végleges határozata alapján alperesi érdekelt a mai napig a bővített kapacitás mellett végzi a tevékenységét. A felperes 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. 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. A módosított kereseti kérelemben hivatkozott Mód. Rendelet 13/A. §-a alapján azonban jelen perben egy később alkotott jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, mely azt eredményezné, hogy az alperesi határozat vonatkozásában meg kellene állapítania, hogy az jogsértő, egy olyan rendelkezés alapján, mely a határozat meghozatalakor nem létezett.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 15. § (1) bekezdése szerint a jogszabályi rendelkezést - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - a hatálybalépését követően

- a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint
- b) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni.

A Rendeletbe iktatott azonnali hatályt tartalmazó 13/A. §-sal a jogalkotó önkormányzat azonban a hatálybalépést megelőzően keletkezett tényeket és jogviszonyokat is szabályozni kíván, mely szabályozás a korábbiakhoz képest korlátozást tartalmaz, sértve ezzel a Jat. 15. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezést. Figyelemmel arra, hogy a 4. §-ban rögzített 8000 tonna/éves kapacitásra vonatkozó korlátozást a folyamatban lévő hatósági és bírósági ügyekben is alkalmazni kell, a Rendelet 13/A. §-a a Jat. 15. § (1) bekezdés b) pontjába is ütközik.

Az Alkotmánybíróság a 3062/2012. (VII.26.) AB határozatában kimondta, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.

Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A jelen ügyben felperes önkormányzat, jogalkotói minőségében a Rendelet 4. §-ába iktatott korlátozás azonnali alkalmazásával a hatálybalépés napján folyamatban lévő bírósági eljárások kimenetelét kívánta szabályozni a Rendelet 13/A. §-án keresztül, mely sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogbiztonság elvét.

A fentiekre figyelemmel a bíróság a rendelkező részben írtak döntött.

A végzés elleni jogorvoslat lehetőségét a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

Győr, 2021. április 15.



dr. Járfás András s.k.  
bíró

A kiadmány hitelül:  
kiadó

