

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3337/2024. (IX. 23.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Budakalász Város Képviselő-testületének a Budakalász Város Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 8/2016. (IV. 29.) önkormányzati rendelete 1. § (3) bekezdése, valamint a 7. számú melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozók jogi képviselő útján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján. Az indítványozók kérelme arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy Budakalász Város Képviselő-testületének a Budakalász Város Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 8/2016. (IV. 29.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 1. § (3) bekezdése, valamint a 7. számú melléklete alaptörvény-ellenes, és ezért ezeket a normákat semmisítse meg. Az indítványozók az Alaptörvény XIII. cikke sérelmére hivatkoztak.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre bocsátott iratanyag alapján.
- [3] A Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: alperes) határozatával a Budakalász belterület, beépítetlen terület megnevezésű, az indítványozók tulajdonát képező ingatlanra elővásárlási jogot jegyzett be Budakalász Város Önkormányzata javára, további más jogok bejegyzése és törlése mellett. Alperes a határozata indokolásában hivatkozott arra, hogy a Budakalász Város Polgármestere a Budakalász Város Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 8/2016. (IV.29.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 14/2021. (V. 17.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Módosító Rendelet), valamint a Budakalászon 2022. február 23. napján kelt nyilatkozatok alapján elővásárlási jog bejegyzését, valamint törlését, illetve elővásárlási jog bejegyzési eljárás megszüntetését kérte a rendelkező részben megjelölt ingatlanokra.
- [4] A rendelkező részben megjelölt bejegyzés jogszabályi alapját a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:167. §-a, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 6. §. 7. §, 26. § (1) bekezdés, 29. §, 32. §, 34. § jelen ügyre irányadó szabályozása képezte.
- [5] 1.2. Az indítványozók keresetet terjesztettek elő az alperes határozata ellen, melyben az alperes határozatának megsemmisítését kérték. Előadták, hogy az [...]2. helyrajzi számú ingatlan körülöleli a Budakalász, belterület [...]1. helyrajzi számú társasház ingatlant, amelynek úgyszintén az indítványozók a tulajdonostársai. Ez utóbbi, [...]1. helyrajzi számú ingatlan kizárólag az [...]2. helyrajzi számú ingatlanon keresztül közelíthető meg, a két ingatlan természetbeni elhelyezkedéséből fakadóan azok jogi sorsa egymástól nem elválasztható. Sérelmezték, hogy a tulajdonhoz fűződő alapjogukat aránytalanul és bármiféle kártalanítás nélkül, továbbá megfelelő tájékoztatás hiányában korlátozták. Indítványozták, hogy az elsőfokú bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróságnak a határozatban hivatkozott önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló eljárását. Azt is kifogásolták, hogy az alperes nem tett eleget a tényállás-tisztázási és indokolási kötelezettségének.
- [6] A Budapest Környéki Törvényszék (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) a 2022. július 4. napján kelt, 17.K.700.970/2022/7. számú ítéletével az alperes határozatát megsemmisítette és az alperest új eljárásra kötelezte. A felülvizsgálati eljárás során a Kúria a 2022. október 25. napján kelt, Kfv.VII.37.687/2022/5. számú végzésével az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította.

- [7] 1.3. Az indítványozók keresetükben kérték, hogy az elsőfokú bíróság az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján a bírósági eljárás felfüggesztése mellett, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezze a határozatban hivatkozott Módosító Rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítását és az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, továbbá a határozatot semmisítse meg és kötelezze az alperest a határozat alapján bejegyzett elővásárlási jog törlésére. Az indítványozók előadták, hogy a Budakalász belterület, [...]2. helyrajzi számú, 1079 négyzetméter terület nagyságú, beépítetlen terület megnevezésű ingatlan tulajdoni lapjának tanúsága szerint, illetve a térképmásolat tanúsága szerint az ingatlan körülöleli az [...]1. helyrajzi számú társasházat, melynek tulajdonostársai a csatolt tulajdoni lapok tanúsága szerint az indítványozók. A térképmásolatról nem látható, de a társasház oly módon szervesen kapcsolódik az ingatlanhoz, hogy a társasház kizárólag az ingatlanon keresztül közelíthető meg, a társasház bejáratát képező lépcső az ingatlanra érkezik, a társasház teraszának épített kőlépcsője is az ingatlanon van. A társasházból kizárólag az ingatlanon keresztül lehet ki- és bejutni. Az ingatlan és a társasház természetbeni elhelyezkedéséből fakadóan azok jogi sorsa egymástól nem elválaszthatóak, mivel a társasház és az ingatlan egymással szervesen összekapcsoltak. Az indítványozók hivatkoztak jogszabálysértésként arra, hogy az alperes nem tett eleget a tájékoztatási kötelezettségének, mert a határozattal anélkül korlátozta az indítványozók tulajdonjogát, hogy azzal kapcsolatban az indítványozókat bármilyen módon előzetesen tájékoztatta volna, továbbá az alperes nem tett eleget teljeskörűen indokolási kötelezettségének, mivel a határozatban csak megjelölte a határozat meghozatala alapját képező önkormányzati rendeletet, illetve a Budakalászon 2022. február 23-án kelt nyilatkozatokat, de hogy azoknak mi volt a tartalma és ezekkel kapcsolatban milyen kérelem alapján került sor a határozat meghozatalára, erről az indítványozók részére nem adott megfelelő tájékoztatást, így az indítványozók az Alaptörvényben védett tulajdonjoghoz való joga olyan módon került korlátozásra, hogy az ezzel kapcsolatos eljárásban jogosult indítványozókat nem vonták be, és a tulajdonjoguk korlátozása egyebekben aránytalanul és bármiféle kártalanítás, továbbá megfelelő tájékoztatás nélkül történt. Az indítványozók hivatkoztak az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 62. §-ában és 81. §-ában foglaltak megsértésére.
- [8] Az indítványozók keresetét az elsőfokú bíróság a megismételt eljárásban hozott 17.K.702.331/2022/8. számú ítéletében (a továbbiakban: jogerős ítélet) nem találta alaposnak. Az elsőfokú bíróság szerint az alperes határozatában a jogi indokolási kötelezettségének eleget tett, a megelőző eljárást és az annak alapján esetlegesen későbbiekben fennálló helyzetet teljeskörűen megvizsgálta. Az alperes az eljárása során eljárási jogszabályt nem sértett meg, valamint tájékoztatási kötelezettségét nem szegte meg, ugyanis jogszabály nem teszi kötelezővé az alperes számára, hogy az elővásárlási jog bejegyzése iránti kérelem széljegyzése esetén az érintett tulajdonosokat értesítenie kell. Az elsőfokú bíróság nem tartotta megalapozottnak az indítványozóknak az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján előterjesztett kérelmét sem, egyrészt arra tekintettel, hogy a bíróságnak nem kellett az önkormányzati rendeletet alkalmaznia a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során, hanem csak az Inytv., az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet és a Ptk. vonatkozó rendelkezéseit kellett alkalmaznia. Továbbá az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az egyedi ügy elbírálása során alkalmazandó ezen jogszabályok alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság nem állapította meg, tehát ez a(z) – Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt – feltétel sem állt fenn.
- [9] 1.4. Az indítványozók ezt követően alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján, amelyben kérték az Ör. jogerős ítélettel alkalmazott, a Módosító Rendelet 1. §-ával megállapított 1. § (3) bekezdése, valamint a Módosító rendelet 2. §-ával megállapított 7. számú melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkével.
- [10] Az indítványozók érvelése szerint a támadott rendelkezések kellő közérdek és mindenfajta kártalanítás nélkül elővásárlási jogot alapítanak Budakalász Város Önkormányzata javára számos belterületi ingatlanra, köztük az indítványozók tulajdonában lévő belterületi ingatlanra is, és ezzel érdemben forgalomképtelenné teszik az indítványozók tulajdonában lévő szomszédos társasházi ingatlant, „megfosztva ez utóbbi ingatlant annak forgalmi értékétől”. A társasház ugyanis oly módon szervesen kapcsolódik az ingatlanhoz, hogy a társasház kizárólag az elővásárlási joggal érintett ingatlanon keresztül közelíthető meg. (A becsatolt E-hiteles térképmásolat és a közhiteles ingatlannyilvántartás szerint az ingatlannal közvetlenül szomszédos [...]3. helyrajzi számú ingatlan egy kivett vízfolyás megjelölésű belterületi ingatlan.) Mivel a társasházra nincs az önkormányzatnak elővásárlási joga, ez gyakorlatilag lehetetlenné teszi a társasház vagy az abban lévő lakás értékesítését, hiszen nem lesz olyan vevő, aki kockáztatná, hogy egy megközelíthetetlen és kert nélküli társasházat vásároljon. Az értékesítés gyakorlati lehetetlensége pedig megszünteti a társasház és az abban lévő lakások forgalmi értékét.

- [11] Az indítványozók mindannyian a postaládájukba, értesítés nélkül bedobott kormányhivatali határozatból értesültek arról, hogy az ingatlanra az önkormányzat javára elővásárlási jogot jegyeztek be.
- [12] Az Ör. támadott rendelkezései formális kisajátítási eljárás nélkül ugyan, de ténylegesen mindkét ingatlan vonatkozásában megfosztja az indítványozókat a tulajdonukhoz kapcsolódó rendelkezési jogtól és ezzel együtt ezek forgalmi értékétől. Az elővásárlási jog alapításának indokaként az Ör-ben megjelölt „távlati úthálózat és közterület fejlesztés” nem felel meg az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt közérdeklőség feltételének, mivel ezek túlságosan absztrakt és általános célkitűzések. Amennyiben az Ör. által végrehajtott intézkedést nem kisajátításként, hanem egyéb tulajdonkorlátozásként ítélnék meg, akkor sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot, mert nem kellő közérdekből történik és aránytalan. A közérdek hiányát igazolja, hogy ezt az „igen jelentős tulajdonkorlátozást” az Ör. egy „absztrakt és saját megfogalmazása szerint is »távlati« célkitűzéssel” indokolja meg, mely indoklás ebben a formában „lényegében üres”, és ezzel kapcsolatban az önkormányzat az elsőfokú bíróság előtti eljárásban sem fogalmazott meg semmilyen konkrétumot. Az Ör. támadott rendelkezései kiüresítik az indítványozók tulajdonukra vonatkozó rendelkezési szabadságát, holott az Alkotmánybíróság a 7/2006. (II. 22.) AB határozatában világossá tette, hogy az elővásárlási jog biztosítása csak addig nem alkotmányosértő, „amíg az nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére.”

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

- [14] Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (3) Jelen építési szabályzat mellékletei:

- a) 1. melléklet: Budakalász közigazgatási területére vonatkozó 1:2000 léptékű Szabályozási Terv
- b) 2. melléklet: Erózióveszélyes, meredek csúszásveszélyes lejtők és omlásveszélyes partfalak elvi szabályozási metszete
- c) 3. melléklet: Teleknyúlvány, magánút kialakítás geometriai szabályai
- d) 4. melléklet: A személygépkocsi elhelyezés biztosítására vonatkozó előírt mennyiség rendeltetési egységenként és a telken belüli kerékpár elhelyezés
- e) 5. melléklet: Az építési övezetek és övezetek paraméterei
- f) 6. melléklet: Ábrák
- g) 7. melléklet: Az Önkormányzat elővásárlási jogával érintett ingatlanok jegyzéke”

„7. melléklet Budakalász Város Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 8/2016. (IV. 29.) önkormányzati rendelethez

Az Önkormányzat elővásárlási jogával érintett ingatlanok jegyzéke (...)”

III.

- [15] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [16] 1.1. Az indítványozók az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőn belül nyújtották be az alkotmányjogi panaszt, indítványozói jogosultsággal rendelkeznek, és érintettségük is egyértelműen fennáll, mivel a jogerős ítélettel befejezett bírósági eljárásban felperesek voltak. Jogorvoslati jogukat kimerítették, a jogerős ítélettel szemben további rendes jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre. Az indítvány felhívja az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó szabályt [Abtv. 26. § (1) bekezdés] és kifejezett kérelmet tartalmaz a jogkövetkezmények megállapítására, előadja az eljárás megindításának indokait, a felhívott Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, valamint az Alaptörvény sérülni vélt szabályát.

- [17] Az indítványozók támadott jogszabályi rendelkezésekként a Módosító Rendelet 1. §-ával megállapított Ör. 1. § (3) bekezdését, valamint a Módosító Rendelet 2. §-ával megállapított Ör. 7. számú mellékletét jelölték meg. A Módosító Rendelet 1. §-ával megállapított Ör. 1. § (3) bekezdés a–g) pontokban ugyan az építési szabályzatnak mind a hét mellékletét felsorolja, az indítványozók azonban tartalmilag csak a g) pont szerinti 7. mellékletet támadják.
- [18] Az indítvány tehát a fentiek szerint – az Ör. 1. § (3) bekezdés g) pontja és a 7. számú melléklete tekintetében – eleget tett az Abtv. 52. § (1b) bekezdésben foglalt követelményeknek.
- [19] 1.2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Ör.-t a Budakalász Város Önkormányzata Képviselő-testületének 33/2023. (XII. 14.) önkormányzati rendelete 69. §-a hatályon kívül helyezte 2023. december 29. napjával.
- [20] Az Alkotmánybíróság azonban hatályon kívül helyezett normát is vizsgálhat az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján (lásd például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [23]–[25]; 12/2023. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [22]; 3078/2024. (II. 29.) AB határozat, Indokolás [21]–[22]). Ennek feltétele a támadott, hatályon kívül helyezett norma konkrét esetben való alkalmazandósága.
- [21] Az Alkotmánybíróság e tekintetben osztja az indítványozók álláspontját, miszerint az elővásárlási jog – az elsőfokú bíróság jogerős ítéletének [22] bekezdésében felsorolt további jogszabályokon túl – az Ör. támadott rendelkezései alapján került bejegyzésre. A jogerős ítélet indokolásának 6. oldalán az elsőfokú bíróság maga is utal arra, hogy a bejegyzési kérelem az Ör. rendelkezésén alapult, amikor akként fogalmaz, hogy „az alperesnek az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés kapcsán a perbeli esetben sem volt lehetősége részletesebb bizonyítást lefolytatni, kizárólag az Ör. rendelkezésén alapuló bejegyzési kérelem és a csatolt okiratok mentén vizsgálhatta azok érvényességét és a bejegyzés feltételeit, amit a rendelkezésre álló peradatok alapján teljesített is.”
- [22] Erre figyelemmel megállapítható volt, hogy az Ör. támadott szövegrészei – az Ör. hatályvesztése ellenére – az indítványra okot adó ügyben alkalmazandók voltak.
- [23] 1.3. Az alkotmányjogi panasz így megfelel az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti azon feltételnek is, hogy a támadott jogszabályi előírásokat alkalmazták az ügyben. A jelen ügyben ugyanis – az előző pontban kifejtettek alapján – megállapítható volt, hogy az indítványozók tekintetében az elővásárlási jog bejegyzésére az Ör. támadott rendelkezéseinek alkalmazásával került sor.
- [24] 1.4. Az Alaptörvény XIII. cikke az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, Alaptörvényben biztosított jognak minősül.
- [25] 2. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, bármelyik fennállása megalapozza a panasz befogadhatóságát. E feltételek meglétének a vizsgálat a Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [26] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – az ügy tárgyává tett szabályozás és az alapul fekvő eset építésjogi sajátosságai folytán, valamint a felvetett jogkorlátozás körülményeire tekintettel – csak érdemi alkotmányossági vizsgálat alapján dönthető el, hogy az Ör. támadott rendelkezései sértik-e az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdését.

IV.

- [27] 1. Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [28] 2. Az indítványozók szerint egyrészt az Ör. támadott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésével.
- [29] Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerint tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A kisajátítás minden esetben tulajdonváltozást jelent, vagyis azt, hogy a tulajdonos – meghatározott feltételek mellett – túrni köteles, hogy addigi tulajdona közhatalmi aktus folytán más személy tulajdonába kerüljön. {3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [20]; 3214/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [30]; 3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [47]}.

- [30] Az indítványozók esetében tulajdonváltásról nincs szó, hiszen ingatlanjuk nem került át másik személy tulajdonába. Ennélfogva az Alkotmánybíróság szerint jelen ügyben fogalmilag sem lehet szó kisajátításról, így pedig az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátítási szabály sérelme nem merül fel.
- [31] 3. Az indítványozók szerint amennyiben az Ör. által végrehajtott intézkedés nem kisajátításként, hanem egyéb tulajdonkorlátozásként lenne megítélendő, úgy az sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot, mert nem kellő közérdekből történik és aránytalan.
- [32] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 11. pontja értelmében a helyi építési szabályzat az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési önkormányzati rendelet, melynek tartalmi követelményeit a törvény 13. §-a rögzíti. Az Étv. 62. § (6) bekezdés 6. pontja kifejezetten felhatalmazza arra a települési önkormányzatokat, hogy rendeletben állapítsák meg a helyi építési szabályzatukat.
- [33] Az indítványozók a Módosító Rendelet kapcsán maguk is hivatkoznak az Étv. 62. § (6) bekezdésére, valamint az Étv. 25. § (1) bekezdésére.
- [34] Az Étv. 25. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg a helyi építési szabályzatban meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében.
- [35] Az Étv. 7. §-a részletesen felsorolja, hogy a településrendezés során milyen közérdeket szolgáló feladatokat kell megvalósítani és milyen célokat és értékeket kell figyelembe venni.
- [36] Az Étv. 17. § d) pontja a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító egyik sajátos jogintézményként jelöli meg az elővásárlási jogot.
- [37] Az Étv. hivatkozott rendelkezései alapján megállapítható, hogy a települési önkormányzatot megilleti egy adott ingatlan elővásárlási joga a településrendezési célok elérése érdekében, e célokat azonban a települési önkormányzatnak az építési szabályzatában szükséges meghatároznia.
- [38] Az Ör. 1. § (3) bekezdése g) pontja az építési szabályzat mellékletei között sorolja fel az önkormányzat elővásárlási jogával érintett ingatlanok jegyzékét tartalmazó 7. számú mellékletet, amely megjelöli a településrendezési célokat, illetve tételesen felsorolja azokat az ingatlanokat, amelyekre az önkormányzat elővásárlási joga fennáll.
- [39] Az Ör. támadott rendelkezéseinek megalkotására tehát törvényi rendelkezés, az Étv. 25. § (1) bekezdése jogosítja fel a települési önkormányzatot.
- [40] Az Alkotmánybíróság a(z) – indítványozók által is hivatkozott – 43/2006. (X. 5.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta, hogy az Étv. 25. § (1) bekezdése sérti-e a tulajdonhoz való alapvető jogot. Az Abh. megállapította, hogy a településrendezési célok esetében az önkormányzat tevékenységi körébe tartozó feladatok ellátásával összefüggő nyomós közérdek indokolja a szerződési szabadságnak, illetve a tulajdonjog részjogosítványaként megjelenő rendelkezési jogtekintetében a szerződő partner megválasztása jogának csekély jelentőségű korlátozását. A településrendezés céljai a korlátozást szükségessé teszik, a korlátozás pedig csekély jelentőségű, nem aránytalan. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Étv. 25. § (1) bekezdésének az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével való ellentétét nem állapította meg (ABH 2006, 540, 546.).
- [41] Az Étv. 25. § (1) bekezdése az Abh.-ban vizsgált rendelkezéshez képest – a jelen ügyben vizsgált kérdés szempontjából – lényegileg azonos (mindössze az „és a szabályozási tervben meghatározott” szövegrész került ki a szövegből).
- [42] Az Alkotmánybíróság – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban lefektetett feltételek vizsgálata mellett – az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott, az Alaptörvény negyedik módosítása következtében hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket (Indokolás [32]–[33]).
- [43] Az Alkotmánybíróság megállapította: minthogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése tartalmi egyezést mutat az Abh. alapjául szolgáló rendelkezéssel, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével, és a többi feltétel (a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése) is fennáll, a konkrét ügyben végzendő alkotmányos vizsgálathoz felhasználja az Abh. fent idézett megállapításait.
- [44] Az Ör. támadott rendelkezéseit tehát az Étv.-nek az Abh.-ban a tulajdonhoz való joggal összhangban állónak minősített törvényi felhatalmazása alapján alkották meg.
- [45] Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormány-

zati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

- [46] A panasz tárgyát nem kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása, hanem az önkormányzati rendelet más jogszabályba (Étv.) ütközésének vizsgálata is képezi. A helyi önkormányzatok rendeletalkotásával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az önkormányzatok nem alkothatnak közvetlenül alapjogot érintő, illetve korlátozó szabályozást, mert az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg {7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [28]; 3237/2023. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [38]}.
- [47] Ezzel összefüggésben – a korábbiakban kifejtettek alapján – az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Ör. támadott szabályai az Étv.-ben szereplő felhatalmazáson keresztül érinthetnek alapvető jogot.
- [48] Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletnek az Étv.-vel való viszonyát nem vizsgálhatja, ennek elbírálása ugyanis az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése alapján a bíróság (Kúria) hatáskörébe tartozna. Így jelen esetben nem is vizsgálta, hogy az Ör. támadott rendelkezéseiben megfogalmazott célok megfelelnek-e az Étv. hatályos rendelkezéseinek, azaz az Étv. szerinti törvényes céloknak tekinthetők-e, illetve hogy az elővásárlási jog alapítása a helyi építési szabályzatban meghatározott településrendezési célok megvalósításához valóban szükséges-e.
- [49] Annak igazolása, hogy a települési közösségi érdekeket is képviselő önkormányzat által egyébként kétségtelenül absztrakt módon meghatározott, távlati célkitűzések megvalósításához valóban szükségesek-e az elővásárlási joggal érintett ingatlanok, – a jogerős ítélettel egyetértve – nem képezte a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásnak a tárgyát. Ennek felülvizsgálatára majd az önkormányzat elővásárlási jogának gyakorlását követően, annak vitatása esetén nyílhat lehetőség.
- [50] 4. Az indítványozók hivatkoztak még arra is, hogy az Ör. támadott rendelkezései az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozását valósítják meg, ugyanis „érdemben forgalmképtelenné teszik a szintén - az Indítványozók tulajdonában lévő (...) ingatlant, megfosztva ez utóbbi ingatlant annak forgalmi értékétől”, „használatatlanná” illetve „megközelíthetetlenné” teszik a kert nélküli társasházat, „kiüresítik az indítványozók tulajdonukra vonatkozó rendelkezési szabadságát”.
- [51] Az Alkotmánybíróság gyakorlata valóban „a tulajdonkorlátozás egyik válfajaként” különíti el azokat az állami beavatkozásokat, amelyek ugyan nem szüntetik meg teljes mértékben a tulajdonosnak a dologhoz fűződő jogosítványait, de mégis lényeges – akár a kisajátításhoz mérhető – módon érintik a tulajdon tárgyát, korlátozzák (pl. gyengítik) a tulajdonos jogait {3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [46]; 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [37]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [157]}.
- [52] Az Alkotmánybíróság elé tárt iratokból azonban sem az érintett ingatlanok forgalmi értéke, azok piacon való „elértéktelenedése” nem volt megállapítható, sem az, hogy az indítványozók rendelkezési jogát az Ör. támadott rendelkezései bármilyen módon „kiüresítették volna”.
- [53] Az Ör. módosítása nem szükségképpen eredményezi a módosítással érintett ingatlanok önkormányzati tulajdonba kerülését, sem általánosságban, sem pedig a jelen esetben.
- [54] Önmagában az, hogy az ingatlanok egy jövőbeli eladásakor a települési önkormányzat elővásárlási jogának esetleges gyakorlása miatt az ingatlan „megközelíthetetlenné” illetve „használatatlanná” válik, részben egy jövőbeli – mellérendelt felek között esetlegesen felmerülő – polgári jogi (konkrétabban szomszédjogi) jellegű probléma, amelynek orvosolása céljából a tulajdonosok számára több eszköz is rendelkezésre áll.
- [55] A tulajdonos jogos magánérdekének érvényesülését, ideértve a – zavartalan – birtokláshoz illetve használathoz való jogot – mint a polgári jogi értelemben vett tulajdonjog részjogosítványait – elsősorban a Ptk. biztosítja a szomszéd tulajdonának szabadságával szemben. Így például a Ptk. 5:160. § (2) bekezdése szerint, ha valamely föld nincs összekötve megfelelő közúttal, a szomszédok kötelesek tűrni, hogy az ingatlan mindenkori birtokosa földjeiken átjárjon.
- [56] Mindezek mellett az Étv. az építményekkel szemben támasztott általános követelmények között előírja, hogy az építmény elhelyezése során biztosítani kell az építmény közszolgálati (tűzoltó, mentő stb.) járművel történő megközelíthetőségét [Étv. 31. § (1) bekezdés].
- [57] Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK) 33. § (1) bekezdése a) pontja szerint pedig épület csak olyan telken vagy építési telken helyezhető el, amelynek megközelíthetősége – beépítésre nem szánt területen a honvédelmi, katonai és nemzetbiztonsági célú épület elhelyezésére szolgáló telek kivételével – gépjárművel közterületről vagy magánútról közvetlenül biztosított.
- [58] Az Alkotmánybíróság már az 1514/B/1991. AB határozatban rámutatott arra, hogy az építési teleknek és az építési területnek a megközelíthetőségére vonatkozó szabályok elkerülhetetlenül indokoltak az érdekösszeütközésbe

kerülő személyek tulajdonhoz való alapjogát védő rendelkezések megfelelő megállapításához, és éppen a későbbi jogviták – köztük a Ptk. szükségbeli útra vonatkozó szabályainak alkalmazására okot adó helyzetek – megelőzését szolgálják (ABH 1993, 704, 706.).

- [59] Végezetül pedig az indítványozói érveinek ellentmondani látszik az a tény, hogy az elővásárlási jog alapításának Ör-ben nevesített célja épp az úthálózat és közterület fejlesztése, ami pedig pont az ingatlan – közterületről történő – megközelíthetőségét segítheti majd elő.
- [60] Az indítványozók ezen érvei tehát csupán esetleges, jövőbeli feltételezéseken alapulnak, egy normakontroll-eljárásban pedig az arányosság vizsgálatát nem lehet feltételezésekre vagy jövőbeli várakozásokra alapozni [20/2021. (V. 27.) AB határozat, Indokolás [45]; 3370/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [23]].
- [61] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az „alkotmánybíróági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia”. Előbbi szakasz (6) bekezdése arról rendelkezik, hogy az „indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják”. Az Abtv. 57. §-a pedig úgy szól, hogy „az Alkotmánybíróság az indítványok érdemében a rendelkezésre álló iratok alapján [...] dönt.” Az indítvány és mellékletei tartalma alapján nem volt megállapítható, hogy az érintett ingatlan a támadott normák miatt forgalomképtelenné vált volna, a támadott normák bármilyen módon „megfosztották volna” az érintett ingatlant annak forgalmi értékétől, illetve az indítványozók tulajdonukra vonatkozó rendelkezési szabadságát „kiüresítették volna”, így az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme e tekintetben sem volt megállapítható.
- [62] 5. Az indítványozók szerint „aránytalan a tulajdonkorlátozás” amiatt is, hogy az esetleges közérdekű cél (részleges) kisajátítás útján is elérhető lenne.
- [63] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utal arra, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének megfelelően tulajdont kisajátítani csak kivételesen lehet. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.) rendelkezései nem írják elő, hogy egyes, a törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén kötelező lenne valamely ingatlan kisajátítása; a Kstv. ilyen (a kisajátítás kötelezettségét bármely esetre előíró) értelmezése az Alaptörvényből nem vezethető le. Éppen ellenkezőleg, az Alaptörvény 28. cikkéből az a követelmény fakad, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék, az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor pedig azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak [3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [23]].
- [64] 6. Az indítványozók még azt is kifogásolták, hogy mindannyian a postaládájukba, értesítés nélkül bedobott kormányhivatali határozatból értesültek arról, hogy az ingatlanra az önkormányzat javára elővásárlási jogot jegyezték be.
- [65] Az indítványozók ezen érve azonban az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése állított sérelmével összefüggésben nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]; 3190/2017. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [74]; 3050/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [31]; 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [36]; 3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [71]]. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

V.

- [66] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az indítványozók által az Ör. támadott rendelkezéseivel összefüggésben az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseinek állított sérelme nem áll fenn. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2024. szeptember 10.

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/180/2024.

