

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3021/2024. (I. 12.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Dunakeszi Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének 6/2018. (V. 31.) önkormányzati rendelete 60. §-a, annak „kizárólag birtokközpont területén” szövegrésze, a (3) bekezdés c) pontja, valamint a Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének 6/2018. (V. 31.) önkormányzati rendelettel elfogadott helyi építési szabályzata módosításáról szóló Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének 19/2022. (X. 26.) önkormányzati rendelete 15. § és 19. § c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján.
- [2] A panasz arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének 6/2018. (V. 31.) önkormányzati rendelettel elfogadott helyi építési szabályzatának (a továbbiakban: HÉSZ) a 19/2022. (X. 26.) önkormányzati rendelettel (a továbbiakban: HÉSZ Módr.) módosított 60. §-a, annak a módosító rendelettel több helyre is beiktatott „kizárólag birtokközpont területén” szövegrésze, illetve a (3) bekezdés c) pontja, továbbá a HÉSZ Módr. 15. § és 19. § c) pontja alaptörvény-ellenes, és ezért ezeket az Alkotmánybíróság semmisítse meg. Az indítványozó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és a XIII. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.
- [3] 1.1. Az Alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozó Dunakeszi általános mezőgazdasági területén több egymás melletti telken folytat földművesként gazdálkodást, melyek összterülete meghaladja az egy hektárt. A szántó művelési ágú telkek indítványozó 1/1 arányú kizárólagos tulajdonát képezik, melyeknek egyben bejegyzett földhasználója is az indítványozó. A telkek közül a legnagyobb egy 6619 m²-es telek, melyen régóta tervezte a gazdálkodáshoz nélkülözhetetlen létesítmények elhelyezését.
- [5] Az indítvány szerint az indítványozó korábban két alkalommal is kérelmezte településképi bejelentési eljárás keretében egy építési engedély nélkül építhető 20 m³ alatti pince létesítésének engedélyezését, amit – az indítványozó megfogalmazásában – „az önkormányzat egymilliós bírsággal fenyegetőzve az akkor hatályban lévő változtatási tilalomra hivatkozva megtiltott.”
- [6] Az indítványozó a második tiltó határozat ellen keresetet nyújtott be a Budapest Környéki Törvényszékre, amit az alaposnak talált, és az önkormányzat határozatát a 8.K.700.835/2022/17. számú ítéletével megsemmisítette. A harmadik, azonos tartalommal benyújtott településképi bejelentését az önkormányzat már a támadott jogszabállyal (HÉSZ Módr.) módosított HÉSZ alapján („kizárólag birtokközpont területén helyezhetők el építmények”) utasította el. Az indítvány szerint ez ellen az indítványozó szintén keresetet nyújtott be 2023. március 10-én, melynek a tárgyalása a panasz benyújtásának időpontjában – elmondása szerint – még nem került kitűzésre.
- [7] Az indítványozó 2022. december 22-én településképi bejelentési eljárást kezdeményezett egy 24 négyzetméteres főlíasátor létesítése érdekében, melyet az önkormányzat megszüntetett, mert településképi rendeletének tételes felsorolása „nem tartalmazza a [...] főlíasátor építését és bővítését így az építési tevékenység megkezdése előtt nem kell településképi bejelentési eljárást lefolytatni”. A végzésben az önkormányzat ugyanakkor felhívta az indítványozó figyelmét, hogy a „hatályos HÉSZ-ben foglalt előírások szerint az érintett ingatlanon nem lehet főlíasátrat elhelyezni”.
- [8] 1.2. Az indítványozó ezt követően az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz fordult, kérve a HÉSZ 60. §-a, annak „kizárólag birtokközpont területén” szövegrésze, a (3) bekezdés c) pontja, valamint a HÉSZ módr. 15. § és 19. § c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Álláspont-

- ja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, valamint a XIII. cikk (1)–(2) bekezdését.
- [9] Az indítványozó azt kifogásolja, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés hatályba lépése előtt a HÉSZ alapján lehetősége volt akár fóliasátor vagy pince, gyümölcsös művelési ágra váltás esetén pedig akár más egyéb növénytermesztés és az ezekkel kapcsolatos termékfeldolgozás, -tárolás (mezőgazdasági hasznosítás) építményeinek elhelyezésére. Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) a mezőgazdasági területek tulajdonosainak a tulajdonuk részjogosítványaként határozza meg a mezőgazdasági területen a növénytermesztés, az állattartás, az állattenyésztés és a halgazdálkodás, továbbá az ezekkel kapcsolatos termék feldolgozására, tárolására és árusítására szolgáló épületek elhelyezésének lehetőségét. Ezt a részjogosítványt üresítette ki az önkormányzat a „bárminemű építés tiltása” szándékával, az építés teljesíthetetlen feltételeinek – a birtokközpont és a hozzá tartozó 10 hektáros birtoktest meglétének – előírásával. Az indítványozó szerint „[a] tulajdonhoz kapcsolódó részjogosítványt, az építési lehetőséget korlátozza, szünteti meg, mindenféle kompenzáció nélkül, szükségtelenül és aránytalanul, összességében milliárdos nagyságrendű kárt okozva számomra és több tucatnyi földtulajdonos szomszédom számára, úgy hogy az Önkormányzat oldalán ez pillanatnyilag semmilyen előnnyel nem jár és semmilyen közérdekkel nem igazolható.” Az indítványozó szerint nincs valóságalapja a támadott jogszabály alapjául szolgáló 205/2021. (X. 28.) számú határozatban „a felelős városvezetők által” megjelölt közérdekű célnak.
- [10] 1.3. Az Alkotmánybíróság főtítkára levelében hiánypótlásra hívta fel az indítványozót, melyben kérte, hogy az indítványozó pontosítsa, illetve jelölje meg egyértelműen a támadni kívánt rendelkezést. Az alapindítvány ugyanis tartalmilag a HÉSZ 60. §-át sérelmezte, azonban az indítványozó a HÉSZ Módr. 15. §-a és 19. § c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte az Alkotmánybíróságtól, ez utóbbi módosító rendelkezés azonban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-ában foglaltak szerint a hatályba lépését követő napon hatályát veszítette. Az indítvány továbbá nem tartalmaz részletes, alapjogi érveléssel is ellátott indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [11] Az indítványozó a főtítkári hiánypótlási felhívást 2023. június 14-én vette át, az indítvány-kiegészítését 2023. július 10-én, határidőben, egységes szerkezetbe foglaltan nyújtotta be.
- [12] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi feltételeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek.
- [13] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. A sérelmezett jogszabályi rendelkezések 2022. november 10-én léptek hatályba, az alkotmányjogi panaszt 2023. május 5. napján – határidőben – nyújtotta be az indítványozó.
- [14] 2.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak.
- [15] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés szerint a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést, valamint indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [16] Az indítványozó a következőképpen jelölte meg a vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket. Egyrészt megjelölte a HÉSZ 60. §-át, külön megjelölte annak „kizárólag birtokközpont területén” szövegrészeit és a HÉSZ 60. § (3) bekezdés c) pontját. Végül pedig megjelölte a HÉSZ módr. 15. § és 19. § c) pontja rendelkezéseit is.
- [17] Az indítvány indokolása azonban ezt követően már végig egységesen a „támadott jogszabályi rendelkezés” tekintetében fejt ki a vélt alaptörvény-ellenesség indokait. Az indítvány indokolásából így nem derül ki egyértelműen, hogy az előterjesztett indokolás a több támadott jogszabályi rendelkezés közül konkrétan melyikre vonatkozik.
- [18] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése alapján az indítványból ki kell derülnie, hogy mely jogszabályi rendelkezést mely alkotmányos jog sérelme miatt tart a panaszos alaptörvény-ellenesnek, és milyen indokok alapján. Az indítvány

- ugyanis csak akkor tekinthető határozottnak, ha a panaszos minden egyes konkrét rendelkezésre nézve bemutatja azt a logikai kapcsolatot, mely az adott alkotmányos jog sérelmére vezethetett.
- [19] Az indítványozó a HÉSZ és a HÉSZ Módr. több rendelkezésével kapcsolatban is állította azok alaptörvény-ellenességét, ám az alaptörvény-ellenességet az egyes rendelkezések vonatkozásában nem egyenként indokolta, hanem csak összességében, a „támadott jogszabályi rendelkezés” vonatkozásában állította a HÉSZ és a HÉSZ Módr. több rendelkezésének az alaptörvény-ellenességét.
- [20] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a támadott rendelkezésekkel kapcsolatban a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelmény teljesítéséhez elsősorban azt kellett volna megindokolnia, hogy a támadott rendelkezések egyenként miért ellentétesek az Alaptörvénnyel.
- [21] Ez azért bír jelentőséggel, mert az Alkotmánybíróságnak az egyes petitumokról egyenként kell döntenie, az indítványozó viszont nem támasztotta alá, hogy az egyes támadott rendelkezések egyenként pontosan miért alaptörvény-ellenesek.
- [22] Erre tekintettel az indítvány nem tesz eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában meghatározott feltételeknek.
- [23] 2.3. Az indítványozó „a HÉSZ 2. melléklet 21. számú táblázatának a módosító rendelettel történő hatályon kívül helyezését” is „alaptörvény-ellenesnek kívánta nyilváníttatni”, és ezáltal a korábbi állapotot „helyreállítani”, a korábbi szabályozást „feltámasztani”.
- [24] Az indítvány ezen eleme a HÉSZ Módr. 19. § c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozza. Ez a jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezte a HÉSZ 2. mellékletének 21. számú táblázatát. Ugyanakkor ez a hatályon kívül helyező rendelkezés is hatálytalan már, ugyanis – ahogy arra már az Alkotmánybíróság főtárgya is felhívta a figyelmet – a Jat. 12. § (2) bekezdése automatikusan hatályon kívül helyezte.
- [25] A 3032/2023. (I. 13.) AB végzés már foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az automatikusan hatályukat veszítő hatályon kívül helyező (deregulációs) szabályok elleni panaszélem vizsgálható-e az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszeljáráshoz.
- [26] A végzés rámutatott arra, hogy „[a] deregulációs normák jogi természetéhez az tartozik hozzá, hogy jogi hatások kifejtését követően automatikusan kiíródnak a tételes jogból; tartalmukkal nem terhelik tovább az egyébként is komplex és terjedelmes jogrendszert. Az ilyen normák ugyanis sehová sem épülnek be jogtechnikai természetüknek megfelelően. Ebből az következik, hogy esetükben nem alkalmazható az Alkotmánybíróság azon gyakorlata [ezt lásd például: 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 32/2014. (XI. 3.) AB határozat [19]], miszerint a sérelmezetről az inkorporáló jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára térhet át a testület. Nincs ugyanis inkorporáló jogszabály, valamint a deregulációs normák nem hoznak létre új normatartalmat, hanem éppen ellenkezőleg eltörlik a régit.” (Indokolás [48])
- [27] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá, hogy „az Alkotmánybíróság normakontroll hatáskörében eljárva a normával és nem általában véve a deregulációs norma által létrehozott, sérelmesnek tartott jogi helyzettel szemben tudja lefolytatni a közvetlen alkotmányjogi panaszeljárást. A deregulációs normák vonatkozásában az Abtv. 41. § (3) bekezdése alkalmazására sem nyílt lehetőség, mert nem állhat elő olyan helyzet, hogy a teljesedésbe ment deregulációs normákat egy konkrét esetben még egyszer alkalmazni kellene.” (Indokolás [49])
- [28] Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszeljáráshoz a már hatályon kívül helyezett rendelkezések esetében a dereguláló norma nem, hanem csak a hatályon kívül helyezett normatartalom vonható vizsgálat alá [lásd például: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]; 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3032/2023. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [50]].
- [29] Jelen ügyben azonban az indítványozó kifejezetten a dereguláló norma megsemmisítését indítványozta, ennek vizsgálatára azonban – az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett gyakorlatának megfelelően – jelen eljárásban sem volt lehetőség.
- [30] 3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti ún. közvetlen alkotmányjogi panasz eljárás kivételesen akkor kezdeményezhető, ha „az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [31] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett panasz esetében tehát igazolni kell – többek közt – a támadott szabályok közvetlen hatályosulását [3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [3]].
- [32] Az indítványozó maga ismeri el, hogy a támadott jogszabályt a hatálybalépése óta eltelt rövid idő alatt az önkormányzat hatósági jogkörében már többször is alkalmazta vele szemben.

- [33] Az indítványozó elmondása és a csatolt iratok tanúsága alapján az általa benyújtott településképi bejelentését az önkormányzat már a támadott jogszabállyal módosított HÉSZ alapján („kizárólag birtokközpont területén helyezhetők el építmények”) utasította el. Ez ellen az indítványozó keresetet nyújtott be 2023. március 10-én, a bírósági eljárás tehát még folyamatban van.
- [34] Az indítványozó ingatlanán fóliasátor építésére vonatkozóan indult településképi bejelentési eljárást pedig az önkormányzat ugyan megszüntette, és indítványozó elmondása szerint e végzés ellen, amelyben az önkormányzat – az indítványozó megfogalmazása szerint – „a fóliasátor építését lényegében megtiltotta”, nincs jogorvoslati lehetősége.
- [35] Ehhez képest ugyanakkor az indítvány 6. számú mellékleteként becsatolt, eljárást megszüntető végzés azt tartalmazza, hogy a döntés ellen Dunakeszi Város Önkormányzat Képviselő-testületéhez lehetett volna fellebbezni.
- [36] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvánnyal támadott normák nem közvetlen hatályosuló normák, nem felelnek meg annak a törvényi feltételnek, hogy további jogalkalmazói döntés közbejött nélkül érvényesülnének. Épp az indítványozó elmondása és az indítványhoz becsatolt mellékletek által tartalmazott határozatok igazolják ezeknek a „további jogalkalmazói döntéseknek” a meglétét.
- [37] Az Alkotmánybíróság eljárásának lefolytatására a még folyamatban lévő bírósági eljárásnak a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 126. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti felfüggesztése mellett az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránti esetében lenne csak lehetőség.
- [38] Ennek kezdeményezésére azonban csak a bíróság jogosult, az eljárás felperese nem. Amennyiben a folyamatban lévő bírósági eljárás során az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezésre nem kerül sor, úgy az Alkotmánybíróságnak a jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz keretében van hatásköre az alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára.
- [39] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti feltételeknek sem.
- [40] 4. Mivel a fent kifejtettek szerint az alkotmányjogi panasz nem tett eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontjában és az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság azt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2023. december 12.

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/961/2023

