

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3139/2016. (VI. 29.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata Jegyzőjének II/25829-5/2012. számú határozata, a Budapest Főváros Kormányhivatalának V-B-009/02746-3/2012. számú határozata, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.30.508/2013/4. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.692/2013/5. számú ítélete, továbbá a Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzatának Budapest XXI. ker. Csepel városrendezési és építési szabályzatáról szóló 6/2002. (III. 26.) Kt. rendelete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.692/2013/5. számú ítélete, és az ennek alapjául szolgáló, Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata Jegyzőjének II/25829-5/2012. számú határozata, Budapest Főváros Kormányhivatalának V-B-009/02746-3/2012. számú határozata, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.30.508/2013/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Hivatkozva az Abtv. 28. § (1) bekezdésére, a Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzatának Budapest XXI. ker. Csepel városrendezési és építési szabályzatáról szóló 6/2002. (III. 26.) Kt. rendelete (a továbbiakban: CSVSZ) Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatát is kérte lefolytatni. Az indítványozó emellett beidézte az Abtv. 26. § (1) bekezdését is.
- [2] 2. Az indítvány alapjául szolgáló ügyben építési engedélyezési dokumentációt nyújtottak be Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzat jegyzőjénél (az elsőfokú építésügyi hatóságnál). Ebben az indítványozó tulajdonában álló, társasházban található, üzlet rendeltetésű helyiség belső átalakításával és megosztásával 2 új, önálló lakást kívántak létrehozni; az átalakítási munkák érintették a lakóépület tartószerkezetét, mivel mindkét utcai homlokzati falban új ablakok, nyílászárók kerültek volna kialakításra. Az elsőfokú hatóság álláspontja szerint a kérelem benyújtásakor és elbírálásakor hatályos, az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet 1. számú melléklet 1. sor III. oszlop a) pontja alapján a fenti építési munkálatok (a homlokzatot érintő munkák miatt) egyszerűsített építési engedély birtokában végezhetőek el. Megállapításra került, hogy az ingatlan a CSVSZ alapján az L4-K1-O építési övezetbe tartozik; az ingatlanon a kérelem benyújtásakor kilenc önálló rendeltetési egység található, az üzlethelyiség két lakássá alakításával ez a szám tízre nőne. Mivel a CSVSZ 35. § (24) bekezdés a) pontja alapján az L4 keretövezetben telkenként legfeljebb 2 önálló rendeltetési egység helyezhető el, nem engedélyezhető a rendeltetési egységek számának további bővítése. Az elsőfokú hatóság II/25829-5/2012. számú határozatával az egyszerűsített építési engedély iránti kérelmet elutasította.
- [3] Budapest Főváros Kormányhivatala V-B-009/02746-3/2012. számú határozatával – az indokolási rész kiegészítésével – az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [4] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.30.508/2013/4. számú ítéletével elutasította a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló keresetet.
- [5] A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében arra hivatkozott, hogy a nyílászárók kialakítása nem engedély, hanem bejelentés köteles tevékenység, ezért az eljáró hatóságok és az elsőfokú bíróság jogellenesen minősítette azt egyszerűsített építési engedély köteles tevékenységnek. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság ugyan figyelembe vette a szerzett jog jogintézményét az építmény vonatkozásában, viszont annak tartalmát nem értelmezte helyesen, és ezt nem alkalmazták jogszerűen az ügyben eljáró közigazgatási hatóságok sem. Az indít-

ványozó kifejtette, hogy a már kialakult állapot alapján az építető rendelkezési jogát az építési tevékenység vonatkozásában nem korlátozza az újonnan meghozott jogszabályi rendelkezés, mivel a korábban kialakult állapot szerint az építetőnek joga van az ingatlanán belül építési tevékenységet végezni. Így a rendeltetési egységek száma vonatkozásában szerzett jog nemcsak a már kialakult rendeltetési egységek számára vonatkozik, hanem magára az egész épületre. Nézete szerint mivel két rendeltetési egységnél eleve sokkal több van ingatlanonként az adott övezetben, ezért az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) szabályai tekintetében a rendelkezés jogszerűtlen, a szabályozás lehetetlen célra irányul. Álláspontja szerint a már fennálló építmények vonatkozásában a szabályozás nem lehet irányadó; mivel a kérelem két lakás kialakítására irányult, így a nem teljesíthető kérelmet el kellett volna utasítania a hatóságnak, és nem bocsáthattak volna ki hiánypótlást arra, hogy ne kettő, hanem egy lakásra szóljon a kérelem. A Kúria rámutatott arra: az eljáró hatóságok és a bíróság helyesen állapították meg, hogy a benyújtott építési engedélyezési tervdokumentáció egyszerűsített építési engedélyezési eljárás lefolytatását teszi szükségessé. A hatóságok elegendő határidőt biztosítottak a hiánypótlásra, melynek az indítványozó saját érdekkörében felmerült okból nem tett eleget, és csak a számára kedvezőtlen döntés után vitatta, hogy a tevékenység nem építési engedélyköteles, hanem csak bejelentésköteles. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében a tényállást nem vitatta, ezért a Kúria is ebből indult ki. Megállapította, hogy az elsőfokú ítélet alapvetően helytálló, de indokolása néhány helyen tévedést tartalmaz, ez azonban az ügy érdemére nem hat ki, ezért az ítéletet hatályában fenntartotta.

- [6] 3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, a bírósági és a hatósági döntések, valamint a CSVSZ alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérve. Indítványában az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének, XXIV. cikkének, valamint 28. cikkének a sérelmére hivatkozott, az alábbiak szerint.
- [7] Álláspontja szerint a CSVSZ rendelkezései sértik a tulajdonnal való rendelkezési jogot. A CSVSZ 35. § (24) bekezdése módosítással került a CSVSZ rendelkezései közé, ezért – nézete szerint – a szerzett jog értelmében a már kialakult állapot alapján az építetőnek joga van az ingatlanán belül építési tevékenységet végezni. „Mivel a társasház egészének szerzett joga van az egész épület tömegében történő fennmaradásra jelenleg meglévő külső határoló elemeivel, ezért a szerzett jog arra is vonatkozik, hogy a homlokzati határoló elemeken belül miként történik az egyes rendeltetési egységek megosztása, kialakítása” – hangsúlyozta az indítványozó. Alaptörvény-ellenesnek és visszamenőleges hatályúnak tartotta, hogy a CSVSZ korlátozása a fennálló építmények vonatkozásában ellehetetleníti a tulajdonosi jogok gyakorlását és nincs olyan másik alapjog sem, amely a korlátozást indokolná. Nézete szerint újonnan meghozott jogszabályi rendelkezés nem korlátozhatja az építető rendelkezési jogát az építési tevékenység vonatkozásában. Mivel a CSVSZ módosítása nem felel meg ennek a feltételnek, ezért alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmaztak vele szemben az eljáró hatóságok és bíróságok, így az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított joga sérült – állította. Az indítványozó idézte az Alkotmánybíróság több, a tulajdonnal és annak védelmével kapcsolatos határozatát, majd ezekből azt a következtetést vonta le, hogy sérült a tulajdonhoz való joga (ezen belül a rendelkezési joga) amiatt, hogy az eljárásban a bíróságoktól nem kapott védelmet e joga vonatkozásában.
- [8] Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelméhez kapcsolódóan hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére is. Mivel az indítvány leginkább a bírósági eljárással kapcsolatban tartalmaz indokokat a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére vonatkozóan, ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet tartalma szerint, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét állító indítványi elemként bírálta el. Az indítványozó álláspontja szerint több okból sérült a tisztességes eljáráshoz való joga; egyrészt amiatt, hogy az eljáró hatóságok és bíróságok nem az Alaptörvénnyel összhangban értelmezték a jogszabályok szövegét és Alaptörvénnyel ellentétes döntést hoztak. Másrészt az indítványozó hiába hivatkozott a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 42. §-ában foglalt rendelkezésekre abban a vonatkozásban, hogy az engedély kiadására jogosult szerv nem járhatott volna el, azt az eljárás során mellőzték.
- [9] Harmadrészt az indítványozó nézete szerint a tisztességes eljáráshoz való jogát sérti az, hogy az első fokon eljáró bíróság elutasította az Alkotmánybíróság megkeresésére vonatkozó indítványát.
- [10] 4. 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 – formai és tartalmi – feltételeknek. A testület megállapította, hogy az indítvány

határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.

- [11] A befogadhatóság további feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.
- [12] 4.1. Az Alkotmánybíróság a CSVSZ alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló indítványi elemet az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszként értékelte. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró hatóságok és bíróságok kizárólag a CSVSZ 35. § (24) bekezdését alkalmazták, ezért a CSVSZ egészének felülvizsgálatára irányuló indítványi elem nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt azon feltételnek, hogy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a jogszabály alkalmazása folytán kell bekövetkeznie; a CSVSZ egésze nem, hanem kizárólag csak a 35. § (24) bekezdése tekinthető alkalmazott jogszabálynak. Az indítványozó egy helyen említi meg a CSVSZ 35. § (4) bekezdését, anélkül, hogy kérné ennek a rendelkezésnek az önálló alkotmányossági vizsgálatát, tartalmilag azonban az indítvány legtöbb eleme ehhez a rendelkezéshez és nem a CSVSZ egészéhez kapcsolódik.
- [13] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia; az (1b) bekezdés e) pontja rendelkezik az indokolási kötelezettségről. Az indítvány azonban – a fentiekől függetlenül – nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra vonatkozóan, hogy a CSVSZ 35. § (24) bekezdése miért sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti, alkotmányos értelemben vett tulajdonjogot. E vonatkozásban csak annyit tartalmaz az indítvány, hogy a szabály ellehetetleníti a tulajdonosi jogok gyakorlását, hogy nincs olyan másik alapjog, melynek érvényesítése érdekében a tulajdonhoz való jog korlátozható lenne, illetve a már meglévő építményekre vonatkoztatva visszamenőlegesen szabályoz; nem fejt ki azonban, hogy a tulajdonosi jogait miért nem tudja gyakorolni, továbbá a visszamenőleges szabályozás tilalma tekintetében nem jelöli meg e tilalom alaptörvényi alapját. Bár a CSVSZ egészével kapcsolatban, de hivatkozik arra, hogy a társasháznak szerzett joga van annak meghatározására, hogy a külső határoló elemein belül miként történik az egyes rendeltetési egységek megosztása, kialakítása, azonban nem fejt ki, hogy ez miként érinti az ő – alkotmányjogi értelemben vett – tulajdonjogát.
- [14] A fentiekből következik, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott, a CSVSZ alaptörvény-ellenessége megállapításra vonatkozó indítványi elem nem felel meg az Abtv.-ben foglalt befogadási feltételeknek.
- [15] 4.2. Az Abtv. 27. §-a szerint előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó álláspontja szerint a bírói ítéletek, illetve a hatósági határozatok azért sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, mert az alkalmazott jogszabály [a CSVSZ] alaptörvény-ellenes. Az indítvány nem tartalmaz önálló érvelést arra vonatkozóan, hogy a döntések, a jogszabály értelmezése önmagában miért sérti az Alaptörvény megjelölt rendelkezését. Ezért ez az indítványi elem sem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdés (1b) bekezdés e) pontjában foglalt feltételnek.
- [16] 4.3. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét egyrészt az Alaptörvény 28. cikkének meg nem felelő értelmezés miatt állította, azt azonban nem fejtette ki, hogy miért volt a bíróságok (hatóságok) jogértelmezése alaptörvény-ellenes és ez miként hatott ki a tisztességes eljáráshoz való jogára. Ezért ez az indítványi elem sem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdés (1b) bekezdés e) pontjában foglalt feltételnek. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy több döntésében kimondta: az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak címzettjei a bíróságok, ez a cikk nem fogalmaz meg olyan jogot, amelyre alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani.
- [17] 4.4. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét másrészt azért állította, mert mellőzték a Ket. 42. §-ának (a kizárásnak) alkalmazására vonatkozó hivatkozását. Az indítvány ennél részletesebb indokolást nem tartalmaz ebben a vonatkozásban. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság részletesen indokolta, hogy az indítványozónak a Ket. 42. §-ára vonatkozó hivatkozását miért tartja tévesnek (ld. 9. oldal), a Kúria pedig azt állapította meg, hogy az indítványozó a felülvizsgálati kérelemben nem hivatkozott a Ket. 42. §-ának jogsértő alkalmazására, ezért az – a tárgyaláson e körben tett előadás ellenére – nem képezhetette a felülvizsgálati eljárás tárgyát (ld. 9. oldal). Az Alkotmánybíróság ismételtén rámutat arra, hogy az Abtv. 29. §-ából következően a testület a bírói ítéleteket kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja felül, törvényességi, jogértelmezési kérdések megítélése nem tartozik a hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a tekintetben, hogy az erre irányuló indítványok befogadását visszautasítja, a következők miatt: „az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének

értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; (...)}. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; (...)}.” {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]}

- [18] A fentiekből következően az, hogy a Ket. 42. §-át alkalmaznia kellett volna-e a bíróságoknak, a jelen esetben olyan jogértelmezési kérdés, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak – egy sokkal részletesebb indítványi indokolás esetén – sem terjed ki a hatásköre.
- [19] 4.5. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét végül azért is állította, mert az első fokon eljáró bíróság elutasította az Alkotmánybíróság megkeresésére vonatkozó indítványát. Az Alaptörvényben foglalt tisztességes eljárás követelménye semmiképpen sem értelmezhető akként, hogy a peres ügyekben eljáró bíróságoknak, amennyiben ezt előttük indítványozzák, az Alkotmánybírósághoz kell fordulniuk, a kifogásolt jogszabály alaptörvény-ellenességének a vizsgálatát kérve. Egy ilyen értelmezés ellentétes lenne az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében foglalt bírói függetlenség elvével. Mindebből következően nincs alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásból való jog és aközött, hogy az első fokon eljáró bíróság elutasította az Alkotmánybíróság megkeresésére vonatkozó indítványt. 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. Tekintettel arra, hogy ezen indítványi elemmel kapcsolatban nem merül fel a fenti két feltétel egyikének a fennállta sem, ezért ez az indítványi elem sem fogadható be.
- [20] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1)–(2) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, 29. § -ára, 52 § (1) és (1b) bekezdés e) pontjára, 56. § (3) bekezdésére, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjára tekintettel – visszautasította.

Budapest, 2016. június 20.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1952/2014.

