

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3394/2020. (X. 29.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Hatvan Város Önkormányzata Képviselő Testületének Hatvan Város Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 6/2019. (III. 29.) önkormányzati rendeletének 13. § (7) bekezdés c) pontja 1.1. mellékletének 13. számú szabályozási tervlapja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel eljáró indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, amelyben Hatvan Város Önkormányzata Képviselő Testületének Hatvan Város Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 6/2019. (III. 29.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.1.) 13. § (7) bekezdés c) pontja és 1.1. mellékletének 13. számú szabályozási tervlapja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy lényege az indítvány és a csatolt dokumentumok alapján a következő.
- [3] Az indítványozók állításuk és az indítványhoz csatolt tulajdoni lapok tanúsága szerint Hatvan városban lakóingatlanok tulajdonjogával rendelkeznek a 4047 és a 3889 helyrajzi számú út által határolt telektömbben. Az indítvány szerint e városrész a hatvani építési szabályok alapján úgynevezett „Lk. 2.2. építési övezet (kisvárosias)” volt. Hatvan Város Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) 2019. március 28-i ülésén elfogadta az Ör.1.-et, amelynek 13. § (7) bekezdés c) pontja érinti azt az övezetet. Az Ör.1. 1.1. melléklete 13. rajzszámú belterületi szabályozási tervlapja – az indítvány szerint – az indítványozók telektömbjében „építési helyet” jelölt ki, amelyen „épületek építhetők”. Az indítványozók szerint e rendelkezések alapján a korábban „kisvárosias” övezetben tudtuk és beleegyezésük nélkül „telekhatáruktól mintegy hat méterre napokon belül építkezések kezdődhetnek”, hiszen az Ör.1. támadott rendelkezése megszüntette a településrész kertvárosi besorolását, a zöldterület arányát 20%-ra csökkentve.
- [4] Az indítványozók állítása szerint ezt a döntést a Képviselő-testület hozzájárulásuk és tájékoztatásuk nélkül hozta meg, a nyilvánosság teljes kizárásával, így az sem volt ismeretes a számukra, hogy milyen építési munkákat terveznek a telekhatárukra. A Képviselő-testület 2019. június 11-i testületi ülésén hangot adtak véleményüknek, és kérték a polgármestert, hogy akadályozza meg az adott telektömbben az építési munkálatok elkezdését. Ezt követően a Képviselő-testület elfogadta Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének 19/2019. (VI. 14.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.2.) az érintett területre szóló változtatási tilalom elrendeléséről. Az Ör.2. 2019. június 14-én lépett hatályba és az Ör.1. 13. § (7) bekezdése szerinti terület (vagyis a Kertész utca – 4047 hrsz. út – Szabadság út – 3889 hrsz. út által határolt telektömb) ingatlanaira vonatkozik.
- [5] 2. Az indítványozók alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján. Azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az Ör.1. 13. § (7) bekezdés c) pontja és 1.1. mellékletének 13. számú szabályozási tervlapja sérti az Alaptörvényt és ezért azt semmisítse meg.
- [6] Az alkotmányjogi panasz az alaptörvény-ellenességet több alaptörvényi rendelkezés említésével a következőkkel indokolta.
- [7] 2.1. Az indítványozók szerint a kertvárosias besorolás megszüntetésével életminőségük hátrányosan fog megváltozni, ezen kívül ingatlanaik értéke jelentősen csökken. Az indítvány állítása szerint az Ör.1. támadott 13. § (7) bekezdés c) pontja, valamint 1.1. melléklete 13. rajzszáma hatósági döntés közbejötté nélkül közvetlenül – hatálybalépésének időpontjától, vagyis 2019. április 28-tól – korlátozza a tulajdonhoz és a használatához való

- jogukat. Mivel a hatálybalépés időpontjától a területen építkezések kezdődhetnek, az Ör.1. támadott rendelkezése közvetlenül okoz hátrányt a számukra, ami más módon nem orvosolható. Mindezek alapján az Ör.1. 13. § (7) bekezdés c) pontja, valamint 1.1. melléklete 13. rajzszáma az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, XIII. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdését sérti.
- [8] 2.2. Az indítványozók indítványukban a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét azzal összefüggésben állították, hogy az indítványozók rendelkezésére bocsátott látványterveken „a Kertész utcai ingatlanok felé nagyméretű nyílászárók elhelyezése látható, mely egyértelműen a Kertész utcai ingatlanok eddig kialakult rendeltetésszerű használatát zavarja”. Ezen kívül tulajdonhoz való jogukkal összefüggésben hivatkoztak „jelentős mértékű intimitásvesztésre” is. Ügyükben azért sérül a tulajdonhoz való jog, mert a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az elérni kívánt célhoz képest aránytalan is.
- [9] 2.3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéssel összefüggésben a szerzett jogok védelmére hivatkoztak indítványukban, állításuk szerint a „bizalomvédelem” sérül azáltal, hogy az „[ö]nkormányzat mint jogalkotó a tulajdonhoz való jogot közhatalmi aktussal sérti”.
- [10] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésének megfelelően, az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása előtt dönteni kell annak befogadásáról. Az alkotmányjogi panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Abtv. 47. § (1) bekezdésére, 50. § (1) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1) és (2) bekezdéseire – tanácsban eljárva dönt. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek. Ezekon kívül 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.
- [11] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybíróági eljárás megindításának nincs helye.
- [12] Az Ör.1. indítvánnyal támadott rendelkezései az Ör.1. 70. § (1) bekezdése alapján kihirdetésétől számított 30. napon lépett hatályba, vagyis 2019. április 27-én, míg az alkotmányjogi panaszt az indítványozók 2019. szeptember 26-án, vagyis határidőben nyújtották be.
- [13] 3.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében, az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, 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. Hangsúlyozandó, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló panasz kivételes jellegű. Az Abtv. rendelkezése értelmében az alkotmányjogi panasz e típusa csak akkor kezdeményezhető, ha az indítványozó számára egyéb jogvédelem, jellemzően és végső fokon bíróság előtti perindítási lehetőség nem áll rendelkezésre. Abban az esetben, amennyiben a perindítás joga és lehetősége fennáll, úgy az megoldást jelenthet a felmerülő jogvitákra nézve, emellett pedig utat nyit az indítványozók számára úgy a perben meghozott bírói döntés, mint a bírói döntés alapjául szolgáló jogszabály alkotmányosságának vitatására. Az Alkotmánybíróság e kivételes jellegnek a figyelembe vételével alakította ki a „közvetlen”, azaz a bírósági eljárást nélkülöző panaszok esetében a gyakorlatát.
- [14] Az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja szerint alkotmányjogi panasszal élhet, akinek Alaptörvényben biztosított jogát az alkalmazott, illetve közvetlenül hatályosuló jogszabályi rendelkezés sérti. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz befogadásának központi kérdése az indítványozó (közvetlen és aktuális, vagyis a panasz benyújtásakor fennálló) érintettsége, amelynek alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság a következőképpen határozta meg: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek

- következtében a panaszos alapjogai sérülnek” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]; 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [15] Az érintettség indítványozó általi igazolása az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján folyó alkotmánybíróági eljárásban kulcsfontosságú, ugyanis „[a] panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia.” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]}
- [16] Ezek alapján az Alkotmánybíróságnak az indítványozó jelen ügyben meglévő érintettségét kellett vizsgálnia, összevetve az indítványozók által támadott norma tartalmát, valamint az érintettség igazolásaként előadottakat.
- [17] 3.3. Az indítványozók azért állították alapjoguk közvetlen sérelmének bekövetkezését, mert az Ör.1. támadott rendelkezései alapján – további építésügyi hatósági érdemi döntés közbejötté nélkül – építkezések kezdődhetnek a szomszédságukban. Az Ör.1. indítvánnyal támadott 13. § (7) bekezdése Hatvan város Kertész utca – 4047 hrsz. út – Szabadság út – 3889 hrsz. út által határolt telektömbre vonatkozik és megállapítja, hogy „zárt-sorú beépítés esetén egy második épületsor is kialakítható kisvárosias lakóterületen, amelynek kialakítási feltételei, hogy az épületsorok közötti távolság az építési övezetben kialakítható épületmagasság minimum kétszerese”. Az önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendelkezés az érintett városrészre fentiekben meghatározott beépítési lehetőséget teremt, ám az egyedi építési tevékenységek megkezdésének jogalapját (vagyis arra vonatkozó alanyi jogot) nem a támadott norma biztosítja.
- [18] Az indítványozók által hivatkozott, szomszédos telkeken történő jövőbeni építési tevékenység lehetősége nem alapozza meg az Abtv. szerinti, fent elemzett közvetlen és aktuális érintettségét, mint ahogyan az sem igazolt, hogy az Ör.1. támadott rendelkezését közvetlenül az indítványozókkal szemben alkalmazták. Éppen ellenkezőleg: az Ör.2. elfogadásával, és az érintett területre szóló változtatási tilalom elrendelésével az indítványozók állítása szerinti építési tevékenység megkezdése nem lehetséges, hiszen az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 22. § (1) bekezdése értelmében: „A változtatási tilalom alá eső területen – a 20. § (7) bekezdésében foglalt esetek kivételével – telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad.” Az Ör.2. e rendelkezése 2019. június 14-én, 9 órakor lépett hatályba, és tekintettel arra, hogy önálló rendelkezés az elrendelt tilalom tartamáról nem található az Ör.2.-ben, az Étv. 21. § (1) bekezdése alapján az legfeljebb 3 évig állhat fenn.
- [19] 3.4. A változtatási tilalom elrendelésén túl az Alkotmánybíróság a következőket is figyelembe vette. Az Étv. rendelkezései tartalmazzák egyrészt a településfejlesztés és településrendezés, másrészt az építési folyamat általános szabályait.
- [20] Az indítványozók által állított „építési hely” kijelölése az építésügyi hatósági eljárást megelőző, úgynevezett telekalakítási eljárás keretein belül történik. Az Étv. 23. § (1) bekezdése értelmében ugyanis „[t]elket csak úgy szabad alakítani, hogy az a terület rendeltetésének megfelelő használatra alkalmas legyen, továbbá annak alakja, terjedelme, beépítettsége és megközelíthetősége a jogszabályoknak megfelelően”. A 24. § (2) és (4) bekezdései szerint pedig „[ú]l beépítésre szánt, vagy jelentős mértékben átépítésre kerülő (pl. rehabilitációs) területek esetében a területre vonatkozó helyi építési szabályzat elfogadása után a beépíthetőség feltételeként a telkeket az előírásoknak megfelelő építési telekké, telekké kell alakítani az érintett telekcsoport – legalább telektömbönként történő – újraosztásával. [...] A telekalakítás során érintett tulajdoni jogviszonyokban a polgári jog szabályai szerint kell eljárni.” A telekalakítási eljárás részletes alaki (vagyis eljárási szabályait) az egyes földügyi eljárások részletes szabályairól szóló 384/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) határozza meg. A telekalakítás tárgyában született hatósági döntés jogszerűségének vizsgálata a Korm. rendelet 12. §-a, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 4. § (1) bekezdése alapján bíróságtól kérhető. Az Alkotmánybíróság 12/2015. (V. 14.) AB határozatában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy „a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 15. § (1), (3) és (8) bekezdésének alkalmazása során a telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosát is ügyfélnek kell tekinteni”.

- [21] Az indítvány nem tért ki arra, hogy jelen ügyben sor került-e az érintett településrész ingatlanai vonatkozásában telekalakítási eljárásra, és ha igen, ott éltek-e jogorvoslathoz való jogukkal indítványozók. A fentiek alapján a telekalakítási eljárásban az indítványozók ügyfélként lehettek részesei a hatósági eljárásnak.
- [22] Egyedi ingatlanon építési tevékenység csak hatósághoz történő bejelentés (vö.: Étv. 33/A. §-a), vagy építési engedély (vö.: Étv. 34. §-a) alapján kezdhető és folytatható. Az önkormányzat normatív aktusa, vagyis az Ör.1. támadott rendelkezései alapján egyedi építési tevékenység nem kezdeményezhető.
- [23] Az indítványozók nem igazolták, hogy egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenység, vagy építési engedélyezési eljárás indult a tárgybeli üggyel érintett ingatlanokon. Ezzel összefüggésben arra is utal az Alkotmánybíróság, hogy az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 19. § (6) bekezdés g) pontja alapján az építési engedély iránti kérelem érdemi elbírálásáról szóló határozatában az építésügyi hatóság rendelkezik a döntéssel szemben rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekről. Az Építésügyi Dokumentációs és Információs Központ-ról, valamint az Országos Építésügyi Nyilvántartásról szóló 313/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés k) pontja alapján pedig az építésügyi hatósági engedélyezési eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszerben (ÉTDR) és egyéb építésfelügyeleti és építésügyi hatósági eljárásokban keletkezett iratok, dokumentumok és adatok elérhetőek az elektronikus felületen.
- [24] Mindezek alapján az indítványozók nem igazolták, hogy a fent bemutatott telekalakítási vagy építésügyi hatósági eljárást lefolytató szervek a támadott rendelkezések alapján telekalakítási vagy építésügyi hatósági engedélyt bocsátottak ki. Az indítvány benyújtásának időpontjában, vagyis 2019. szeptember 26-án az Ör.2. változtatási tilalmat elrendelő rendelkezése már hatályban volt, így az aktuális sérelem lehetősége sem állhatott fenn. Önmagában az a tény, hogy az Ör.1. támadott rendelkezése szerinti településrészen az indítványozók ingatlan-tulajdonnal rendelkeznek, az alkotmányjogi panaszeljárásban a közvetlen és aktuális érintettséget nem alapozza meg.
- [25] 4. Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Az indítványozó nem igazolta, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések vele szemben alkalmazásra kerültek, vagy azok hatályosulása őt közvetlenül érintette. A közvetlen érintettség hiánya egyúttal azt is mutatja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések az indítványozót aktuálisan nem érintették, állított alapjogi sérelmei ténylegesen a panasz benyújtásáig nem következtek be.
- [26] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettségének hiányában az alkotmányjogi panasz nem fogadható be, ezért azt a befogadhatóság egyéb feltételei vizsgálatának mellőzésével – figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésére – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. október 13.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1546/2019.