

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3134/2024. (IV. 12.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság Diósd Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 23/2015. (XII. 27.) önkormányzati rendelete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi ítéltábla 1.Pf.20.622/2022/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Karsai Dániel András ügyvéd) eljáró indítványozók alkotmányjogi panaszt nyújtottak be Diósd Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 23/2015. (XII. 27.) önkormányzati rendelete 190/2018. (VII. 13.) számú határozattal jóváhagyott módosításának 3339 helyrajzi számú telek átminősítésére vonatkozó rendelkezése, valamint a Fővárosi Ítéltábla 1.Pf.20.622/2022/4. számú ítélete ellen, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján. Álláspontjuk szerint a támadott jogszabály, illetve bírói döntés sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdését, illetve azzal összefüggésben a B) cikk (1) bekezdését.
- [2] 1.1. Az indítványozók által kifogásolt bírói döntés alapjául szolgáló ügy lényege a következő.
- [3] Az indítványozók tulajdona Diósdon egy kertvárosias lakóterület övezetbe sorolt ingatlan. A mellette elhelyezkedő ingatlan szintén ilyen övezeti besorolású volt, azonban a képviselő-testület Diósd Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 23/2015. (XII. 17.) számú önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: HÉSZ) módosításával az ingatlan besorolását vegyes, településközpont terület övezetre változtatta.
- [4] Az ingatlan tulajdonosa az átminősített területen építőanyag telepet kívánt kialakítani nyíltszíni anyagtárolással és anyagmozgatással. Az indítványozók több alkalommal is tiltakoztak a HÉSZ módosítása ellen az önkormányzatnál és a helyi főépítésznél, illetve a Pest Megyei Kormányhivatalhoz, a Pest Megyei Főügyészséghez, valamint a Kúriához is fordultak, eredménytelenül.
- [5] Az indítványozók ezt követően közhatalom gyakorlásával okozott kár megtérítése iránt indítottak pert. Érvelésük szerint az alperes HÉSZ módosításon alapuló egyedi aktusa miatt ingatlanukban értékcsökkenés következett be. Hivatkoztak az Alkotmánybíróság 45/1997. (IX. 19.) AB határozatában és 6/1994. (II. 18.) AB határozatában foglaltakra, miszerint a jogalkotói általi magatartás polgári jogilag jogellenessé teszi azt a formailag alkotott jogszabályt, amelyet – bár jogszabályi normaként fogadtak el –, de a címzetti kör megállapíthatóan egy vagy két konkrét személy. Ebben az esetben a jogszabályhely tartalmában ugyan jogalkotói aktus, gyakorlatilag azonban egyedi ügyben rendelkezik. Kifogásolták továbbá a jogalkotási eljárás szabályainak nem megfelelő betartását. Az alperes ellenkérelmében előadta, hogy az átminősítés egy jogalkotási folyamat része, amelyben szakhatóságok vesznek részt. A szakértelmet a közreműködők és a szakhatóságok biztosítják, a jogalkotó pusztán a rendeletet alkotja meg és fogadja el. A bíróság pedig a jogalkotás folyamatát és annak jogszerűségét nem vizsgálhatja.
- [6] 1.2. Az elsőfokú bíróságként eljáró Budapest Környéki Törvényszék (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) a 2022. június 20-án meghozott 22.P.20.535/2020/52. számú rész- és közbenső ítéletében az elsődleges keresetet elutasította.
- [7] Megállapította, hogy az alperes önkormányzat felel a felperes indítványozók ingatlanában az átsorolás következtében bekövetkező károkért. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30. § (1) bekezdésének értelmezésével viszont az igényt nem találta megalapozottnak, mert a felperesek ingatlanát az alperes nem minősítette át, így őket kártalanítás nem illeti meg.

- [8] A másodlagos kereseti kérelem tárgyában közbenső ítéletet hozott, melynek értelmében a jogalkotási tevékenység nem hoz létre az állami és a jogalkotási tevékenységgel érintett jogalanyok között mellérendeltségen alapuló jogviszonyt (BH2019. 106., BDT2018. 3 817.). Az elsőfokú bíróság megállapította, miszerint a jogalkotó és a károsult között a károkozás kötelelem-keletkeztető tényként van jelen, s az igény elbírálása során a deliktuális felelősség szabályai alkalmazandók. Az állam, mint jogalkotó a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt, a károsulttal mellérendeltségi jogviszonyban. Ezért a vélelmezett jogellenesség folytán a magatartás jogellenességét kizáró körülményt a károkozó jogalkotónak kell bizonyítania.
- [9] Az alperes által alkotott jogszabályt normatív aktusba bújtatott egyedi rendelkezésnek tekintette, amely kifejezetten az átminősítéssel érintett ingatlan tulajdonosát, közvetve a felperes indítványozókat érintette. Az elsőfokú bíróság egy tanulmányra hivatkozva az alperes kötelezettségévé tette a felróhatóság hiányának igazolását – annak bizonyítását, hogy a jogalkotás során jól felkészült állami apparátustól elvárható módon járt el.
- [10] Megállapította, hogy az átminősítést megelőző eljárás során az alperes önkormányzat nem tartotta be az alapvető eljárási követelményeket, ami egy jól felkészült állami apparátustól elvárható lett volna. Nem készült megelőzőleg hatástanulmány, az alperes nem ismerte a helyszínt, annak adottságait. Nem volt tudomása arról, hogy a felperesek ingatlanán felépítmények vannak, nem volt helyszíni felmérés. A lakosságnak, a felpereseknek a kifogásait figyelmen kívül hagyta, azokra megnyugtató módon nem reagált, aggályait megszüntető eszközöket nem vett igénybe, teljes egészében az ingatlan tulajdonosának, az adóbevételt biztosító vállalat kezdeményezését és igényeit értékelte. Az elsőfokú bíróság megítélése szerint, ha az alperes a jogalkotási folyamat során a jogalkotó gondosságával járt volna el, úgy előre láthatta volna a károk bekövetkeztét. Ehhez képest arra következtetett, hogy a forgalmi értékcsökkenésben megjelenő kár az alperes által adott módon alkotott jogszabály hatályosulásával okozati összefüggésben keletkezett, az alperes a kártérítési felelősség alól nem tudta magát kimenteni, az érdekek összemérése során pedig a felperesek nem kötelesek eltérni ingatlanuk forgalmi értékének a csökkenését. Megállapította továbbá, hogy az alperes önkormányzat nem úgy járt el a polgári jogi jogviszonyban, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.
- [11] 1.3. Az elsőfokú bíróság rész- és közbenső ítélete ellen az alperes fellebbezett. A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla 2022. november 15-én meghozott 1.Pf.20.622/2022/4. számú ítéletével az elsőfokú bíróság rész- és közbenső ítéletének fellebbezett rendelkezéseit megváltoztatta és a keresetet teljesen elutasította.
- [12] A Fővárosi Ítéltábla a másodlagos kereseti kérelem jogalapja tárgyában hozott, az alperes kártérítési felelősségének fennálltát megállapító rendelkezést (közbenső ítéleti rendelkezés) vizsgálta. Ítéletében egyrészt az érdemi döntés formáját (rész- és közbenső ítélet) tekintve megállapította, hogy az megfelel az ítélet teljességének elvének, az elsőfokú bíróságnak volt lehetősége egyszerre rész- és közbenső ítéletet is hozni.
- [13] A másodfokú bíróság ugyanakkor alaposnak találta a tényállás megállapításával kapcsolatos kifogásokat, mivel az eljárás adatai nem igazolták kétséget kizáróan a tényállásban foglaltakat. Bizonyítottság hiányában ezért mellőzte az elsőfokú rész- és közbenső ítélet tényállásából az ingatlan leírására vonatkozó fordulatot.
- [14] A másodfokú bíróság megállapította, hogy a felperesek a másodlagos keresetet a Ptk. 6:519. § és 6:520. § d) pontjának rendelkezéseire alapították. A 2021. szeptember 22-i érdemi tárgyaláson azonban harmadlagosan közigazgatási jogkörben okozott kárigényre is hivatkoztak, azonban keresetváltoztatás iránti kérelmet nem terjesztettek elő, ezért az eljárási szabályok sérelmével előterjesztett keresetváltoztatás az érdemi vizsgálat során nem volt értékelhető. A harmadlagos kereset nem volt az eljárásnak tárgya; a felperesek kérelmét a közigazgatási jogkörben okozott kár szabályai alapján (Ptk. 6:548. §) nem lehetett elbírálni.
- [15] Tévesen tekintette továbbá az elsőfokú bíróság az alperes határozatát „normatív aktusba bújtatott egyedi rendelkezésnek”. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 1. § 3. pontja szerinti egyedi határozat az olyan döntés, amelyet a képviselő-testület közigazgatási (önkormányzati) hatósági ügyben, akár első, akár – fellebbezés alapján – másodfokon hoz, és amelyre az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezései megfelelően irányadók. A Möt. VIII. fejezete tartalmazza az önkormányzati hatósági ügyre vonatkozó szabályozást. Az Ákr. 7. § (1)–(2) bekezdése határozza meg a közigazgatási hatósági ügy fogalmát. A közigazgatási hatósági ügy az államigazgatási és önkormányzati hatósági ügyek csoportját foglalja magában. Az alperes támadott határozata ezeknek a szempontoknak nem felelt meg.
- [16] A másodfokú bíróság szerint – az iratokból megállapíthatóan – az alperes 244/2017. (VIII. 31.) számú határozatában döntött Diósd Város hatályos településrendezési eszközei módosításáról. Azt a 334/2017. (XII. 14.), 346/2017. (XII. 14.) képviselő-testületi határozatokkal kiegészítette, majd Diósd Város lakossága, érdekképviselői, gazdasági, civil szervezetei és vallási közösségei számára lehetővé tette a véleménynyilvánítást a 2018. február 27-i közmeghallgatáson. A már elkészült munkaanyag megismerésére, véleményezésére is lehetőséget biz-

tosított 2018. június 17–2018. július 3. időszakban írásos előterjesztés formájában, míg 2018. június 26-án lakossági fórumot tartottak a polgármesteri hivatalban. A HÉSZ-t módosító rendelet tervezetét az alperes képviselő-testülete 2018. június 28-i ülésén tárgyalta; az előterjesztés mellékletét képezte az állami főépítész végső szakmai véleménye.

- [17] 2018. július 4-én az alperes polgármestere a képviselő-testület 2018. július 12-i ülésére előterjesztést tett a HÉSZ-t módosító eljárás kapcsán érkezett vélemények megismerésére és jóváhagyására vonatkozó döntés meghozatalára. Az irat melléklete a felperes indítványozók levele, a véleményezési szakaszban érkezett vélemények, észrevételek, szakmai intézkedési javaslatok táblázata. Diósd Város Önkormányzat Képviselő-testülete 190/2018. (VII. 13.) számú határozata szerint Diósd Város hatályos településrendezési eszközei módosítására vonatkozó eljárás véleményezési szakaszának hivatalos időtartama alatt érkezett válaszokat megismerte és véleményekre, észrevételekre javasolt szakmai intézkedésekkel együtt azokat – a határozat melléklete szerinti tartalommal – jóváhagyta. A szomszédos telek építési övezeti átsorolását illetően a partnerségi véleményt, azzal összefüggően az érintett telek Vt-2-településközponti vegyes építési övezetbe átsorolást hagyta jóvá az eljárás folytatásában. A HÉSZ módosítására vonatkozó eljáráshoz a környezeti vizsgálat lefolytatását nem tartotta indokoltnak. Egyben felkérte a polgármestert, hogy a jóváhagyott vélemények, intézkedési javaslatok alapján kiegészített, módosított dokumentáció és szükséges mellékletei megküldésével az állami főépítésznél kezdeményezze az eljárás végső szakmai véleményezési szakaszát.
- [18] A másodfokú bíróság megítélése szerint ezek a körülmények azt igazolják, hogy az alperes képviselő-testülete a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szerinti eljárásrendet kívánta követni, és annak szempontrendszerére alapján kívánta teljesíteni jogalkotási kötelezettségét. A folyamat törvényességének vizsgálata azonban nem a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.
- [19] A másodfokú bíróság megítélése szerint a felperes indítványozók által megjelölt alkotmánybírósági határozatok értelmezésével sem tulajdonítható az alperes támadott határozatának olyan jelleg, amely azt egyedi határozattá minősítené.
- [20] A másodfokú bíróság ítéletében összefoglalta a 6/1994. (II. 18.) AB határozat, illetve a 45/1997. (IX. 19.) AB határozat tartalmát és megállapította, hogy az alkotmánybírósági döntések utólagos normakontroll során, az indítványozók jogorvoslathoz való jogának elvonása miatt állapították meg a támadott jogszabályok alkotmányellenességét. A kifogásolt rendelkezések értelmezésével az Alkotmánybíróság minősítette azokat törvényi formában megjelentetett egyedi döntésnek. A polgári bíróságnak azonban nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy az Alkotmánybíróság (jelen esetben értelemszerűen a Kúria) jogkörét átvéve, a sérelmesnek tartott önkormányzati határozatot, annak értelmezése útján, egyedi határozatnak tekintse.
- [21] Az ismertetett alkotmánybírósági határozatok esetében a norma formában megjelentetett egyedi döntések kifejezetten az indítványozókra vonatkoztak. Jelen esetben azonban az alperes határozatában a felperes indítványozók által vélelmezett „egyedi határozat” a szomszédos ingatlan tulajdonosára vonatkozna. Az ismertetett alkotmánybírósági határozatok tekintetében az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések címet viselő részének 5. pontja az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályvesztését állapította meg azzal, hogy e rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat későbbi alakulásának, ennek körében a joghatások érvényesülésének vizsgálatára azonban nem volt szükség, mivel a felpereseknek közigazgatási jogkörben okozott kár címén előterjesztett keresete nem volt. Amennyiben az alperes határozata egyedi határozatnak minősülne, abban az esetben az igény a Ptk. 6:548. §-a (felelősség a közigazgatási jogkörben okozott kárért) alapján lenne érvényesíthető; ilyen jogot azonban a perben a felperesek nem kívántak érvényesíteni.
- [22] A másodfokú bíróság szerint, bár az elsőfokú bíróság helyesen ismertette a jogalkotással okozott kárért való felelősség tekintetében kialakult ítélkezési gyakorlatot, az indoklás ezt követő részében a másodlagos kereset deliktuális felelősségre vonatkozó Ptk. rendelkezések szerinti elbírálhatóságát elemezte egy tanulmány alapján. A másodfokú bíróság ezzel szemben a Kúria (EBH2019.P.I., Pfv.III.20.308/2018/8, BH2019.106.) 1/2019. számú polgári elvi határozatában foglalt indokokat osztva azt állapította meg, hogy a jogalkotási tevékenység nem polgári jogi jogviszony keretében valósul meg, és nem hoz létre az állam és a jogalkotási tevékenységének közjogilag alávetett jogalanyok között polgári jogilag értelmezhető, mellérendeltségen és egyenjogúságon alapuló jogviszonyt, ezért az alapesetben nem tartozik a Ptk. tárgyi és személyi hatálya alá. A jogalkotással esetleg bekövetkezett károsodás önmagában nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt; a jogalkotás által adott esetben előidézett érdeksérelem nem eredményez polgári jogi felelősséget.

- [23] Az ítélezési gyakorlat szerint a jogalkotási tevékenységgel okozott érdeksérelem bekövetkezésekor abban az esetben hiányzik a magánjogi felelősséget kizáró közjogi viszony, amikor a jogalkotás eredménye nem hordoz közjogi kötőerőt. Ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való kollíziója miatt megsemmisíti a megalkotott és kihirdetett jogszabályt, ezzel a döntésével kinyilvánítja, hogy ez a jogalkotási tevékenység nem hordoz közjogi kötőerőt, a jogalkotási aktus közjogilag érvénytelen, kívül esik az állami jogalkotó szervek Alaptörvényben kapott felhatalmazásának keretein, nem alkalmas az állam és a jogalkotó tevékenységének alávetett jogalanyok között közjogi jogviszony létrehozására. Amennyiben az ilyen jogalkotói cselekvés valamely jogalanyok vagy a jogalanyok valamely összességének vagyoni érdeksérelemet okoz, ez a tény már polgári jogi jelentőséggel bír. A polgári perben eljáró bíróság tehát nem jogosult a jogszabályok formális követelményeinek megfelelő jogalkotási termékek alkotmányossági szempontú megítélésére, és azok érvénytelenségének kimondásával – a közjogi jogviszonyt nem létezőnek tekintve – az érdeksérelem magánjogi alapú elbírálására. A polgári bíróság jogvédelmet nyújthat a korábban fennállt közjogi jogviszony mögül előkerült magánjogi jogviszonyban, ha alkotmánybírósági döntés elhárította ennek akadályát. Ha nincs érvényes jogszabály, csak jogalkotási rendellenesség által okozott kár, az a polgári jogi kárfelelősség Ptk. 6:520. §-ában foglaltak szerint eredményénél fogva jogellenesnek minősül, mert nincs jogi alapja, sem magánjogi, sem közjogi.
- [24] Mivel pedig az alperes határozatának alaptörvény-ellenességét vagy jogszabályba ütköző voltát megállapító döntés hiányában a Ptk. 6:519. §-a és a 6:520. § rendelkezései nem alkalmazhatók, a kártérítés tényállási elemeinek fennálltát sem kellett vizsgálni. Ehhez képest a másodfokú bíróság sem bírálta felül érdemben az elsőfokú rész- és közbenső ítéletnek a kár bekövetkezéére, az okozati összefüggésre és az alperes magatartásának felróhatóságára vonatkozó indokait, megállapításainak helyességét, és a fellebbező érveinek megalapozottságát sem vizsgálta e körben.
- [25] Mindezekre figyelemmel a Fővárosi Ítéletábrla az elsőfokú bíróság rész- és közbenső ítéletének fellebbezett rendelkezéseit a Pp. 383. § (2) bekezdése alapján megváltoztatta és a keresetet teljes egészében elutasította.
- [26] 2. Az indítványozók álláspontja szerint sérült az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése, illetve azzal összefüggésben a B cikk (1) bekezdése. Az ügy tárgyát képező alkotmányossági kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű, mivel az indítványozók tulajdonhoz való jogát a HÉSZ 190/2018. (VII. 13.) számú határozattal jóváhagyott módosítással alaptörvény-ellenes módon korlátozták, továbbá ezen korlátozásra normatív aktusban került sor, ugyanakkor annak célja egyedi élethelyzet szabályozása volt. Az indítványozók hivatkoznak arra is, hogy önkormányzati határozattal nem lehet önkormányzati rendeletet módosítani.
- [27] Az indítványozóknak az egyedi ügyre vonatkozó, normatív aktusban szabályozott alaptörvény-ellenes tulajdonjog korlátozás miatt nem volt lehetősége a jogalkotás folytán bekövetkezett kár tekintetében kártérítése igényel élni, így közigazgatási jogkörben okozott kárának megtérítése folytán fordultak a bírósághoz. Az eljáró bíróságnak nem volt lehetősége az önkormányzati rendeletet célszerűségi, hatékonysági célból vizsgálni, mivel jogalkotással okozott kárról van szó jelen ügyben. A normatív szabályozás folytán pedig az indítványozóknak arra sem volt lehetőségük, hogy igényüket közigazgatási úton érvényesítsék.
- [28] Az indítványozók álláspontja szerint a diósi önkormányzat több ízben is hibákat vétett, illetve figyelmen kívül hagyta, „hanyagul kezelte” az átminősíteni kívánt terület környezetében kialakult, illetve már adott viszonyokat, és a lakosság véleményét, igényeit, mely oda vezetett, hogy az indítványozók ingatlana körbe lett véve az ún. vegyes használatú övezettel, melyen már építőanyag telep üzemel, ezáltal az indítványozók ingatlanának értéke jelentősen csökkent, valamint az életminőségük is nagymértékben romlott. Továbbá a korábbi főépítész nem győződött meg a helyi viszonyokról, nem járta be egyszer sem a kérdéses területet, holott ez álláspontjuk szerint kötelessége lett volna az ilyen központi helyen lévő átminősítésnél, valamint további mulasztás az is, hogy a város központjában történő területek átminősítésekor hatástanulmányt szoktak és kellett volna készíteni a változtatás miatt kialakuló lehetséges problémákról. Az átminősítés eredménye por és a zaj okozta szennyeződés. A csapadékvíz okozta károkat azonban csak néhány év múlva (5-10 év) lehet tapasztalni, hiszen ennyi idő elteltével az altalajba vezetett víz átstrukturálja a rétegeket, a közelben álló épületek megrepedhetnek.
- [29] Az indítványozók álláspontja szerint a tulajdonhoz való jog korlátozása esetében a korlátozás arányosságának követelménye a kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra [5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás I21]]. A tulajdonkorlátozás arányossága olyan vizsgálat, amely alapvetően a konkrét eset körülményeitől függ, teret engedve a kazuisztikának. Ugyanakkor a jogalkotói beavatkozás felelősséggel jár, az nem okozhat a céljával nem indokolható hátrányokat.

- [30] Az indítvány szerint az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a szerzett tulajdont és annak részjogosítványait, továbbá jogos várományt is alkotmányjogi tulajdonvédelemben részesíti. Ugyanakkor a testület álláspontja alapján főszabályként a szerzett tulajdont és csak kivételesen részesíti a jogos várományt is ilyen védelemben. Jelen ügy tárgya az indítványozók tulajdonában, a HÉSZ módosításkor már 10 éve álló telekkel kapcsolatban bekövetkező tulajdonjog korlátozás. Így megállapítható, hogy szerzett jogról van szó. A közérdeket illetően hangsúlyozzák, hogy közvetlenül lakóingatlanok melletti terület átsorolása azzal a céllal, hogy ott építőanyag telep épüljön, egyértelműen nem szolgálja a helyi lakosság érdekeit. A szükségesség tekintetében kiemelendő, hogy magára az építőanyag telep létrehozatalára a településen máshol is lett volna lehetőség. A korlátozás nem állt arányban a tulajdonjog egyes részjogosítványainak korlátozásával, mivel súlyosan sérült az indítványozók használathoz, valamint rendelkezéshez való joga, mivel az indítványozók alvása, pihenése, továbbá az ingatlanon való szabadidő töltése jelentősen korlátozásra került, mivel a szomszédos, immár Vt-2 besorolású ingatlanon a reggeli óráktól kezdve targoncák és teherautók szállítják az építőanyagot, amely jelentős zajjal jár. A szeles idő esetén gyakorlatilag nem lehet látni a felszálló portól. Továbbá ezen szomszédos telken jelenleg nincsen vízszikkasztási lehetőség, amely az a közeljövőben várhatóan jelentős károkat fog okozni, mivel víz átstrukturálja a rétegeket, a közelben álló épületek megrepedhetnek. A rendelkezési jog tekintetében pedig szükséges kiemelni, az indítványozók által készített ingatlan értékbecslési szakvélemény alapján az átminősítést megelőzően ingatlanuk 143 550 000 Ft-ot ért, majd értéke 116 400 000 Ft-ra csökkent. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata alapján az államnak tevőleges kötelezettsége van arra, hogy a tulajdonjog érvényesüljön. A tevőleges kötelezettség teszt alapján megállapítható, hogy a jelen ügyben megvalósult beavatkozás tulajdonjog korlátozást valósít meg, amely rendkívül rövid idő alatt, rendkívül hátrányosan változtatta meg az indítványozók életkörülményeit [2014. szeptember 16-i *Szkórits kontra Magyarország* (58171/09)].
- [31] Az átminősítés közvetlenül kizárólag az átminősített telket, valamint az indítványozók telkét és ingatlanát érintette, így ez alapján elmondható, hogy a HÉSZ módosítása egy normatív aktusba bújtatott; egyedi rendelkezés volt, amelynek hiányában nem következett volna be az indítványozók Alaptörvényben biztosított, tulajdonhoz való jogának sérelme. A diósi önkormányzat a rábízott jogalkotói hatalommal visszaélt, mivel közérdekkel nem indokolható tulajdonjogkorlátozást valósított meg, a tulajdonjog korlátozásra pedig egy közjogilag érvénytelen normában került sor.
- [32] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenképp azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [33] 3.1. Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőn belül nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. A kérelmező magánszemélyek alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogsultsággal rendelkeznek, és érintettségük fennáll, mivel a jogerős ítélettel befejezett bírósági eljárásban felperesek volt. Jogorvoslati jogukat kimerítették, az indítvánnyal támadott jogerős ítélettel szemben ugyanis további rendes jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésére. Az indítvány felhívja az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó szabályokat [Abtv. 26. § (1) bekezdés és 27. § (1) bekezdés] és kifejezett kérelmet tartalmaz a jogkövetkezmények megállapítására, előadja az eljárás megindításának indokait, a felhívott Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, valamint megjelöli a támadott jogszabályi rendelkezéseket és bírói döntést, valamint az Alaptörvény sérülni vélt szabályait. Az indítvány ekként eleget tett az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek.
- [34] 3.2. A támadott jogszabályt illetően az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg.
- [35] Az indítványozó indítványában Diósd Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 23/2015. (XII. 27.) önkormányzati rendelete 190/2018. (VII. 13.) számú határozattal jóváhagyott módosításának 3339 helyrajzi számú telek átminősítésére vonatkozó rendelkezését jelölte meg, mint alaptörvény-ellenes jogszabályt, melynek eredményeként tulajdonhoz való jogának sérelme következett be és amelyet a képviselő-testület, álláspontja szerint jogszabálysértő módon, illetve érvénytelen formában fogadott el, amely ekként okozta a tulajdonhoz való jogának sérelmét.
- [36] Egy ingatlan övezeti besorolásának megváltoztatása – a tárgybani ügy idején hatályos jogszabályi rendelkezések alapján – olyan folyamat eredménye, melyben sor kerül a településfejlesztési koncepció, a településszerkezeti terv, végül pedig a szabályozási terv (mely a helyi építési szabályzat melléklete) módosítására. E lépések egymásra épülnek.
- [37] A településrendezés mint önkormányzati feladat alapvetően tervezési, szabályozási feladat. A településrendezés feladata, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok

kialakításával meghatározza a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit, a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett, biztosítsa a település működéséhez szükséges infrastruktúra-hálózatot, valamint biztosítsa a település, településrészek megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti, természeti és tájképi arculatának védelmét [Étv. 9/B. § (1) bekezdés]. A településrendezés és a településfejlesztés helyi közügynek minősülnek [Mötv. 13. § (1) bekezdés 1.].

- [38] A településrendezés eszközei a településszerkezeti terv, amelyet a településfejlesztési koncepció alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg, illetve a helyi építési szabályzat, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg [Étv. 9/B. § (2) bekezdés a)–b) pontok].
- [39] A településfejlesztési koncepció a település környezeti, társadalmi, gazdasági adottságaira alapozó, a település egészére készített, a változások irányait és a fejlesztési célokat hosszú távra meghatározó dokumentum (Étv. 2. § 27.). A helyi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg, az a helyi önkormányzat cselekvési programját meghatározó aktus [Étv. 9/A. § (1) bekezdés], melyet ekként normatív határozattal fogad el a képviselő-testület. Ebből fakadóan csak az önkormányzat szerveire nézve tartalmaz kötelező előírásokat.
- [40] A településszerkezeti terv a településfejlesztési koncepcióban foglalt célok megvalósítását biztosító, a település szerkezetét, a területfelhasználást és a műszaki infrastruktúra-hálózatok elrendezését meghatározó terv [Étv. 2. § 29. pont]. A településszerkezeti terv az adott település egész közigazgatási területére készül. A településszerkezeti terv meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését, az országos és térségi érdekek, a szomszédos vagy a más módon érdekelt többi település alapvető jogainak és rendezési terveinek figyelembevételével a környezet állapotának javítása vagy legalább szinten tartása mellett [Étv. 10. § (1) bekezdés]. A településszerkezeti terv településrendezési terv, alapvetően egy műszaki-fizikai terv. Hasonlóan a településfejlesztési koncepcióhoz, nem jogszabály, az ingatlanok tulajdonosaira közvetlen jogi hatással nem bír, annak elfogadásáról a képviselő-terület normatív határozattal dönt.
- [41] A helyi építési szabályzat ehhez képest az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési önkormányzati rendelet (Étv. 2. § 11.). A helyi építési szabályzat az, ami ténylegesen jogi előírásokká transzformálja a településrendezési tervekben megfogalmazott célkitűzéseket, követelményeket és előírásokat. A településszerkezeti tervvel összhangban, a településképi követelmények kivételével, megállapítja – a táj, az épített- és a természeti környezet, valamint a környezeti elemek védelmével kapcsolatos területhasználati korlátozásokkal, továbbá az egyes területek felhasználásával, az azokon való építés rendjével és intenzitásával kapcsolatos előírásokkal – a helyi építési követelményeket [Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés]. A helyi építési szabályzatot a képviselő testület helyi önkormányzati rendelettel fogadja el, a hozzá tartozó szabályozási tervvel együtt.
- [42] A szabályozási terv a helyi építési szabályzat melléklete [Korm. rendelet 13. § (1) bekezdés]. A településszerkezeti tervvel összhangban készül, és telekmélységre nézve tartalmazza legalább az építési övezetek és övezetek lehatárolását és jelét, továbbá a más jogszabály által elrendelt védelemmel és korlátozással érintett területeket [Korm. rendelet 13. § (3) bekezdés].
- [43] Az indítványozó, illetve a másodfokú bíróság által megjelölt 190/2018. (VII. 13.) önkormányzati határozat Diósd Város hatályos településrendezési eszközei – vagyis a településszerkezeti terv és a HÉSZ – módosítására irányuló eljárásban született, tartalmát tekintve ugyanakkor (amint erre a másodfokú bíróság is utalt) az eljárás során érkezett vélemények megismerésére és jóváhagyására irányult. Ez csupán egy lépés abban a folyamatban, amely a HÉSZ és a mellékletét képező szabályozási terv módosításával zárul és amely eredményeként ténylegesen sor kerül az övezeti besorolás megváltoztatására. Mindebből következik, hogy az alkotmányjogi panasz-eljárásban a 26. § (1) bekezdése szerinti jogszabály valójában Diósd Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 23/2015. (XII. 17.) számú önkormányzati rendelete, illetve annak részét képező Szabályozási Terv, melynek módosítására ténylegesen a 35/2018. (XI. 30.) önkormányzati rendelettel, nem pedig a megjelölt önkormányzati határozattal került sor.
- [44] Amint arra az Alkotmánybíróság az iméntiekben rámutatott, a településfejlesztési koncepció, illetve a településszerkezeti terv tartalmát tekintve normatív határozat, így azok módosítása is, még ha csak egy telket érint is – az indítványozó érvelésével ellentétben –, de normatív tartalmú, ugyanakkor közvetlen jogi hatást az indítványozóra (illetve magára az érintett telek tulajdonosaira) e jogi aktusok nem fejtenek ki. Jogi hatást az érintettek-re az övezeti besorolás megváltoztatásával az önkormányzati rendelet (HÉSZ) vált ki. Az Abtv. 37. §-a alapján azonban az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha

a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

- [45] Az indítványozó ugyanakkor hivatkozását tekintve alapvetően jogszabályi rendelkezésekbe (ti. a Korm. rendeletbe) ütközést is kifogásol, melynek vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.
- [46] 3.3. Az indítványozók mind a jogszabályi rendelkezés, mind az azon alapuló bírósági ítélet vonatkozásában azzal az indokkal állítják a tulajdonhoz való jog sérelmét, hogy az önkormányzat az övezeti besorolás jogszerűtlen megváltoztatásával számukra, az ingatlanban kárt okozott, ezt azonban a bíróság nem megfelelően értékelte.
- [47] Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjog panaszt 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 vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [48] A tulajdonhoz való jog sérelmét tekintve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az alaptörvény-ellenességet lényegében arra alapozta, hogy a másodfokú bíróság máshogy értelmezte a jogszabályokat és az ügy körülményeit, mint az indítványozók. A felhozott érveket – különösen az övezeti besorolás átminősítésének eljárását, a felek magatartását, a kártérítés jogalapját, az alapul fekvő jogviszony jellegét – a másodfokú bíróság értékelési körébe vonta és az azzal kapcsolatos jogi álláspontját részletesen megindokolta.
- [49] Az alkotmányjogi panasz azonban nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. A kártérítés megfizetése iránti eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása és a Ptk. alapján való értékelése kizárólag az arra illetékes bíróságok feladata {3068/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [12]}. A tulajdonhoz való jog sérelmének megállapítását önmagában az indítványozóra nézve kedvezőtlen bírósági döntés még nem alapozza meg {3187/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [30]}.
- [50] Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a tulajdonosok számára több eszköz is rendelkezésre áll olyan esetekben, amikor az ingatlanukkal szomszédos telken zajló tevékenység számukra zavaró, illetve adott esetben vagyoni kárt is okoz. Ilyen eszköz áll rendelkezésre adott esetben az ingatlanral kapcsolatos építésügyi engedélyezési eljárás, illetve abban részvétel lehetősége, kérhető emellett birtokvédelem, illetve adottak a szomszédjoggal kapcsolatos kártérítési eljárások. Önmagában tehát azért, mert az érintett telek övezeti átsorolását illetően a vizsgált bírósági eljárásban nem volt lehetőség kártérítés érvényesítésére, még nem jelenti azt, hogy a tulajdonnal kapcsolatos igények nem érvényesíthetők más eljárásokban.
- [51] Az indítvány ekként a bírói ítélettel összefüggésben nem vetett fel az Abtv. 29. §-a szerinti, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [52] 4. Ekként az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány nem tartalmaz olyan indokot, ami alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, vagy a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét támasztaná alá, ezért az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a), f) és h) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére azt visszautasította.

Budapest, 2024. március 19.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/412/2023.

