

Alkotmánybíróság
1051 Budapest,
Donáti u. 35-45.

hianypotlas@mkab.hu e-mail címen előterjesztve

Ügyszám: IV/3163/2024.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/3163 - 2/2024		
Érkezett: 2024 NOV 04.		
Érkezés módja		
POSTÁN	☒ @	EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 0	Kezelőiroda: du

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott

képviselője, a **Maklár Ügyvédi Iroda**

továbbiakban: **Indítványozó**) jogi

ügyintéző: dr. Maklár Zoltán irodavezető ügyvéd,
ügyvédi meghatalmazás **I/2** alatt csatolva) útján, a tisztelt Alkotmánybíróság **IV/3163-1/2024. számú, hiánypótlás teljesítésére felhívó, 2024. október 02. napján átvett levelének** eleget téve, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (Abtv.) 55. § (3) bekezdésben előírt törvényes határidőben az alábbi,

hiánypótlással egységes szerkezetbe foglalt

alkotmányjogi panaszt

terjeszti elő.

Indítványozó kéri, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Törvényszék 101.K.701.908/2023/17. számú ítéletével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a jelen kiegészítéssel együtt bírálja el.

Indítványozó a hiánypótlást akként teljesíti, hogy a **hiánypótlás keretében előadott érveit egy különálló, B/III. számmal ellátott alfejezetben** (a korábbi B/III. alfejezet száma B/IV-re módosult) szerepelteti, a jelen **panaszbeadvány 27-31 oldalain.**

I.

Indítványozó az Abtv. **26. § (1) bekezdése** alapján

a) elsődlegesen kéri a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Göd Város Önkormányzata Képviselő-testülete által alkotott, a helyi építési szabályzatról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 20/2019. (X. 10.) önkormányzati rendelet hatályba nem lépéséről rendelkező 23/2019. (XI. 6.) számú önkormányzati rendelet (továbbiakban: Ör.2) alaptörvény-ellenességét, és – tekintettel arra, hogy az Ör.2. már nincs hatályban – ex nunc hatállyal rendelje el az alkalmazásának kizárását – az érdemi indokolást a B/I/1 és a B/I/2 fejezetek tartalmazzák;

b) másodlagosan kéri a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy ex tunc hatállyal állapítsa meg az Ör.2 alaptörvény-ellenességét, és határozzon arról, hogy az ex tunc hatályú alaptörvény-ellenesség folytán visszaáll a Göd Város Önkormányzata Képviselő-testülete által alkotott, helyi építési szabályzatról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet Ör.2 előtti szövegállapota – az érdemi indokolást a B/II fejezet tartalmazza.

II.

Indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján

kéri a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Budapest Környéki Törvényszék 101.K.701.908/2023/17. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét, és az ítéletet semmisítse meg - az érdemi indokolást a B/III fejezet tartalmazza.

Kérelme indoklásaként Indítványozó az alábbiakat adja elő.

A.

a) A pertörténet és a tényállás rövid ismertetése

Indítványozó kizárólagos 1/1 arányú tulajdonát képezik a [REDACTED] alatti ingatlanok. Indítványozó ingatlan adásvételi előszerződést kötött [REDACTED] alatt, jelenleg termőföldnek minősülő ingatlanok vonatkozásában, ezen ingatlanokat Indítványozó jelzálogjoga terheli. Ez utóbbi ingatlanok tulajdonosai meghatalmazták Indítványozót arra, hogy (i) az ingatlanok vonatkozásában az Indítványozó ingatlanfejlesztési céljainak megfelelően az ingatlanokat is magába foglaló területre vonatkozó településszerkezeti terv és helyi építési szabályzat módosítása érdekében teljes jogkörrel eljárjon az illetékes önkormányzat és annak valamennyi szerve, valamennyi illetékes hatóság, szakhatóság, közigazgatási szerv és érintett közüzemi szolgáltatók irányában azzal, hogy az e körben felmerülő valamennyi költséget és kötelezettséget az Indítványozó köteles viselni és teljesíteni; és (ii) az ingatlanok vonatkozásában az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban: **Étv.**) 30/A. §-a szerinti településrendezési szerződést kössön az érintett települési önkormányzattal, azzal, hogy e körben felmerülő valamennyi költséget és kötelezettséget Indítványozó köteles viselni és teljesíteni.

A fent nevezett ingatlanok [REDACTED] közigazgatási területén, az ún. [REDACTED] területén helyezkednek el.

Göd Város Önkormányzata (továbbiakban: **Önkormányzat**) a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (továbbiakban: **Korm. rendelet**) szerinti teljes eljárás (Korm. rendelet 36. §) keretében Indítványozó együttműködésével és a felmerülő jelentős mértékű költségek Indítványozó által történt viselésével több településrendezési eszköz módosítását bonyolította le, amelyek a [REDACTED] is vonatkoztak.

Az együttműködés az Indítványozó és az Önkormányzat között évek óta fennállt, az átfogó, teljes körű, minden településrendezési eszközön módosítást átvezető teljes eljárás a Korm. rendelet szabályainak betartásával zajlott le.

Az együttműködés keretében az Önkormányzat mint megrendelő, az Indítványozó mint költségviselő és az [REDACTED] terület, és településrendező tervező, továbbiakban: **Tervező**) között településtervezési vállalkozási szerződés (továbbiakban: „**Településtervezési szerződés**”) jött létre [REDACTED] területére, a [REDACTED] – [REDACTED] által határolt területre, valamint Önkormányzat által meghatározott egyéb, tervezett módosítással érintett területekre vonatkozó Településszerkezeti Terv, Szabályozási Terv és Helyi Építési Szabályzat módosításának a Telepítési tanulmányterv elkészítése tárgyában. A Településtervezési szerződésből eredő valamennyi költséget szintén Indítványozó viselte.

Indítványozó megbízásából a Tervező „TELEPÍTÉSI TANULMÁNYTERV [REDACTED] területére vonatkozóan” címmel 2018. júliusban telepítési tanulmánytervet készített.

Az Önkormányzat Képviselő-testülete 147/2018. (IX. 27.) Ök. határozatával a Telepítési tanulmánytervet elfogadta, és felkérte az Önkormányzat polgármesterét [REDAKTOR] területére készítendő településrendezési eszközök teljes eljárásban történő módosításra vonatkozó településrendezési szerződés megkötésére és a HÉSZ (helyi építési szabályzat) megrendelésére.

Az Önkormányzat Képviselő-testülete 155/2019. (VIII. 15.) Ök. határozatával úgy döntött, hogy [REDAKTOR] helyrajzi számok alatt nyilvántartott ingatlanokra [REDAKTOR] vonatkozó, a 138/2019 (VII. 24.) önkormányzati határozattal elfogadott településrendezési szerződést az ezen határozat melléklete szerint módosítja, s egyúttal a változásokkal egységes szerkezetbe foglalja és felhatalmazta a polgármestert annak aláírására.

Az Önkormányzat Képviselő-testülete 157/2019. (VIII. 15.) Ök. határozatával – egyebek mellett – úgy döntött, (i) felkéri a polgármestert, hogy a „Göd Város Településszerkezeti Tervének, Helyi Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének módosítása” című véleményezési dokumentációval kezdeményezze a végső véleményezési szakasz lefolytatását az állami főépítési hatáskörben eljáró Pest Megyei Kormányhivatal Állami Főépítészhez benyújtott kérelemmel; (ii) felhatalmazza a polgármestert a további szükséges intézkedések megtételére, dokumentumok aláírására; (iii) felkéri továbbá a polgármestert, hogy a záró szakmai vélemény beérkezése után terjessze be a településrendezési eszközök módosítását a Képviselő-testület elé végső jóváhagyásra.

Az **Önkormányzat és az Indítványozó** együttműködésüket, ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeiket az Étv. 30/A. § szerinti településrendezési szerződés útján kívánták szabályozni, ezért **2019. 09. 09-én településrendezési szerződést kötöttek** (az Ítélet alapjául szolgáló peres eljárásban F/6 alatt került becsatolásra).

A településrendezési szerződésben az Indítványozó jelentős mértékű közcélú infrastruktúra-fejlesztésre vállalt kötelezettséget, és ezen kötelezettség teljesítése érdekében megfelelő biztosítékok adására (az érintett ingatlanokat terhelő jelzálogjog alapítása) is kötelezettséget vállalt.

Ezen felül az Indítványozó a fejlesztési terület közel 1/3 részének bármilyen ellenérték vagy ellenszolgáltatás nélküli, közérdekű kötelezettségvállalás jogcímén az Önkormányzat tulajdonába adására vállalt kötelezettséget az alábbiak szerint:

- **zöldterület, közpark, közkert kialakítása** céljából 7613 m² terület;
- **belső úthálózat** céljából 35.297 m² terület;
- az [REDAKTOR] [REDAKTOR] kiszélesítése céljából 7599,56 m² terület;
- [REDAKTOR] k kiszélesítése céljából 2155,29 m² terület;
- az Önkormányzat számára **intézményi terület kialakítása** céljából 6081 m² terület.

Tehát az Indítványozó a 193.469,53 m² alapterületű fejlesztési területből mindösszesen 61.072,18 m² alapterületű ingatlanrész bármilyen ellenérték vagy ellenszolgáltatás nélkül, közérdekű kötelezettségvállalás jogcímén az Önkormányzat tulajdonába adására vállalt kötelezettséget. Pusztán ezen ingatlanok átruházásával mintegy 430.000.000,- Ft értékű ingatlanvagyon kerülne átruházásra az Önkormányzat részére.

De nem pusztán a területek tulajdonjogának átadásáról állapodtak meg a felek. Az Indítványozó vállalta a telepítési tanulmányterv szerinti magas színvonalú műszaki tartalommal az új belső úthálózat kialakítását. Ezen felül az Indítványozó saját költségére vállalta a [REDAKTOR] közötti teljes, kiszélesített szakaszának, valamint a kiszélesített [REDAKTOR] felújítását/aszfaltburkolattal történő ellátását – csupán ez utóbbi, az Önkormányzat részére elvégzendő fejlesztések értéke mintegy 750.000.000,- Ft-ot tesz ki.

Csupán a fenti két tétel az Önkormányzat számára mintegy 1.180.000.000,- Ft értékű vagyongyarapodást eredményezne.

Fontos körülmény, hogy a helyi közlekedési lehetőségek időközben jelentősen javultak: az M2-es autópályához megépítésre került a Budapest felől és Budapest felé a városi úthálózat igénybevételének elkerülésével megvalósuló közlekedést lehetővé tevő félcsomópont, ezáltal a fejlesztési területre költözők nem fognak a városban átmenő forgalmat generálni.

Az Indítványozó vállalta azt is, hogy a fejlesztés során, ennek részeként és ehhez igazodva saját költségén elvégzi a szükséges közüzemi fejlesztéseket, kapacitásbővítést, közműfejlesztést és -létesítést (különösen: meglévő közműhálózati végpontoktól szükséges hálózatfejlesztést).

A településrendezési szerződés értelmében a fejlesztést az Indítványozó ütemezetten kívánta megvalósítani, és az egyes ütemek megkezdésének feltétele az Önkormányzat javára ingatlanon alapított jelzálogjog. tehát nem fordulhatott elő, hogy a vállalt fejlesztések megvalósításának elmaradása esetén az Önkormányzatnak saját forrásból kell elvégeztetnie azokat.

A településrendezési szerződésben az Önkormányzat kifejezetten kötelezettséget vállalt arra, hogy a szerződést teljesíti függetlenül a polgármesterének személyében vagy a képviselőtestület személyi összetételében bekövetkező változásoktól, és tartózkodik minden olyan döntés vagy intézkedés meghozatalától, amely a szerződés teljesítését hátrányosan befolyásolja.

A településrendezési szerződésben a felek megállapodtak abban, hogy amennyiben a szerződés teljesítését a Feleken kívül álló ok vagy körülmény gátolja vagy késlelteti, úgy a felek kötelesek együttműködni a szerződés teljesíthetősége és a körülmény elhárítása érdekében, és kötelesek egymással tárgyalni a szerződés teljesítését gátló vagy késleltető körülmény következményeit kiküszöbölő szerződés módosításáról. Ez nem jelenti annak a félnek a mentesülését, akinek terhére a teljesítés bármely okból történő elmaradása esik.

Az Önkormányzat képviselőtestülete a 206/2019 (X.9.) önk. határozattal elfogadta a településszerkezeti tervet (TSZT), amelyben a [REDACTED] vonatkozó területfelhasználást – a korábbi mezőgazdasági célról – településközpont vegyes terület (Vt) és kertvárosias lakóterület (Lke) célra módosította.

A végső véleményezési szakaszban a Korm. rendelet 40.§ (2) a) pontja szerint meghatározott, az állami főépítész rendelkezésére álló 21 napos határidő 2019. október 4-én járt le.

Az állami főépítész egyeztetés összehívását nem tartotta indokoltnak, és az eljárás keretein belül a Korm. rendelet szerinti végső szakmai véleményezési szakaszban a végső záró szakvéleményét 2019. október 1-én kiadta.

Az Önkormányzat az állami főépítész végső szakmai záró véleményének birtokában, annak jogi észrevételeit betartva, a jogszabályi követelmények érvényesülését elősegítve, 2019. október 9-én elfogadta a helyi építési szabályzatáról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 20/2019. (X. 10.) önkormányzati rendelet (továbbiakban: **Ör.1**), amely döntést a képviselő-testület az ellenzék támogató, hozzájáruló szavazata mellett hozta meg.

Az Ör.1 elfogadása egy több mint tizenhárom éves folyamat eredménye volt, amely a 2002-2006-os önkormányzati ciklusban kezdődött, és megelőzte egy rendkívül részletes telepítési tanulmánytervnek az Önkormányzattal közösen történő kidolgozása és elfogadása valamint a szintén részletes településrendezési szerződés megkötése. Az ezen dokumentumokban meghatározott célok a kölcsönös előnyök alapelveire épültek, azonban azok megvalósítására az Ör.1 hatályba lépése nélkül nincs mód.

Az állami főépítész záró szakmai véleményében megkövetelt jogszabályi követelményeket az Önkormányzat teljesítette, a „jogszabályi követelmények érvényesülését” az Önkormányzat biztosította, az állami főépítész záró szakmai véleményében tett jogi észrevételeknek megfelelő módosításokat 2019. október 8. előtt átvezette, a módosító rendelet napirendre kerülésekor (2019. október 9-én) a településrendezési eszköz már teljes mértékben megfelelt a jogszabályi előírásoknak.

2019. október 10-én a polgármester és jegyző aláírta a szükséges iratokat, és a kihirdetésről az Önkormányzat a vonatkozó előírások szerint gondoskodott, e körben 2019. október 10-én a nemzeti jogszabálytárban (njt.hu oldalon) is közzétette az elfogadott módosító rendeletet. Az Ör.1 a településrendezési szerződésben meghatározottak szerint az **Indítványozó tulajdonát képező ingatlanán, valamint egyéb ingatlanokon építési övezeteket alakított ki** (a szabályozási terv 11 és 15 szelvényében).

Az Ör.1 50. §-a szerint: „E rendelet a kihirdetésének napját követő 30. napon lép hatályba.” **Tehát az Ör.1-nek 2019. november 9-én kellett (volna) hatályba lépnie.**

2019. október 15-én mindenféle előzmény nélkül az állami főépítész a kiadott végső szakmai záró szakvéleményét visszavonta, és új végső szakmai záró szakvéleményt küldött az Önkormányzat részére, annak ellenére, hogy **a végső szakmai záró szakvéleményt kiadására rendelkezésére álló 21 napos határidő 2019. október 4-én már lejárt.**

Az állami főépítész a 2019. október 15-én kelt új, módosított tartalmú záró szakmai véleményében új jogi észrevételt nem tett, korábbi észrevételéből hagyott meg egy szakaszt (az állami főépítész által korábban írásban említett felettes jogszabályoknak való megfelelés tárgyában a jogszabályalkotásáról szóló törvény és jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet szerint a módosító rendelet nyelvtani átszerkesztését kérte).

Az új záró szakmai véleményben megkövetelt jogszabályi követelmények szó szerint megegyeztek a korábbi záró szakmai véleményben foglaltakkal, és azokat az Önkormányzat korábban teljesítette, a „jogszabályi követelmények érvényesülését” az Önkormányzat biztosította. A korábban tett jogi észrevételeknek megfelelő módosításokat 2019. október 8. előtt az Önkormányzat a normaszövegben átvezette, a módosító rendelet napirendre kerüléskor (2019. október 9-én) a településrendezési eszköz már teljes mértékben megfelelt a jogszabályi előírásoknak.

Az első záró véleményben foglaltakhoz képest tehát a második záró vélemény nem tartalmazott jogszabályi követelmények érvényesülését előíró új észrevételeket, és az első záró véleményben foglalt jogszabályi követelmények érvényesülését az Ör.1. elfogadott szövege biztosította, az állami főépítész szakmai álláspontja az Önkormányzatot pedig nem köti. Az állami főépítész záró szakmai véleményében előadott észszerűségi/gazdaságossági szempontok nem „jogszabályi követelmények érvényesülését” szolgálták, ezért azok figyelmen kívül hagyása nem tette jogellenessé az Ör.1-et.

Ennek ellenére, az Önkormányzat 2019. 10. 22. napján az Indítványozó részére küldött levelében arról tájékoztatta az Indítványozót, hogy az új záró szakmai véleményre tekintettel a Képviselő-testületnek „szükséges további lépésekről döntést kell hoznia, amelynek eredményéről külön levélben fogjuk Önöket tájékoztatni.”

A helyzet tisztázása érdekében Indítványozó 2019. 11. 04-én a Miniszterelnökség Közszolgálatért Felelős Államtitkársága, Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárságától jogi állásfoglalást kért. Az állami főépítész feletti törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket országos főépítésként gyakorló Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkártól kapott (a perben becsatolt) szakmai vélemény egyértelműen rögzíti, hogy **a hatályos jogszabályok alapján a záró szakmai vélemény visszavonására, módosítására nincs (nem volt) lehetőség.**

Ennek ellenére az Önkormányzat Képviselő-testülete elé – anélkül, hogy erről Indítványozó bármilyen értesítést kapott volna – a 2019.10.30-i keltezéssel a megválasztott új polgármester olyan előterjesztést nyújtott be, amely szerint szükséges a Kormányhivatallal történő egyeztetés az állami főépítési (második) záró szakmai véleményben foglalt „*jogszabályi előíráson alapuló ellentmondások*” feltárása, orvoslása érdekében még a hatályba lépést megelőzően.

Ezt követően, az előterjesztést követő 6. (hatodik) napon, 2019. november 5-én, az Önkormányzat Képviselő-testülete elfogadta az **Ör.2-t, amely** a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 9. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakra történő hivatkozással **elrendelte, hogy nem lép hatályba az Ör.1..**

Ezen előzményeket követően Indítványozó az Ör.1 rendelkezéseinek megfelelő telekalakítás engedélyezése iránt indított eljárást a **Pest Megyei Kormányhivatalnál** (1052 Budapest, Városház utca 7., alperes).

Az eljárás keretében megkeresett Gödi Polgármesteri Hivatal Jegyzője a 11/353-2/2020 számú előzetes szakhatósági állásfoglalásában kizárólag azért nem járult hozzá a telekalakításhoz, mert „*a tervezett telekalakítás a jelenleg hatályos Göd Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi építési szabályozásról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelete és az ahhoz tartozó szabályozási terv előírásainak nem felel meg.*” Indítványozó az előzetes szakhatósági állásfoglalást alperes részére benyújtotta, és részletesen kifejtette azzal kapcsolatos álláspontját.

Alperes a 2020. december 15. napján kelt 830.048/3/2020. számú határozatával (**Határozat**) ezen előzetes szakhatósági nyilatkozatra alapítva elutasította Indítványozó telekalakítási engedély iránti kérelmét.

Az előzetes szakhatósági nyilatkozatban foglalt tény- és jogállításból az következik, hogy az előzetes szakhatósági nyilatkozat kiadása és így a Határozat meghozatala során is, az Ör.2 került alkalmazásra.

A Gödi Polgármesteri Hivatal Jegyzője és ekként alperes is az Ör.2 alkalmazása miatt utasította el Indítványozó kérelmét.

Indítványozó ugyanis az Ör.1-re alapította kérelmét, az Ör.1 azonban az Ör.2 miatt nem lépett hatályba, amelyből okszerűen az következik, hogy az Ör.2 alkalmazásán alapult a szakhatósági nyilatkozat kiadása és így a Határozat is.

Indítványozó keresetet terjesztett elő a Határozat felülvizsgálata iránt, a keresettel támadott Határozat megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte.

A perben a Kúria Köf.5.007/2022/6. számú határozatával Göd Város Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 20/2019. (X. 10.) önkormányzati rendelete hatályba nem lépéséről rendelkező 23/2019. (XI. 6.) önkormányzati rendelete más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló bírói indítványt elutasította. A Kúria a bírói indítványt azonban anélkül utasította, el hogy azt érdemben elbírálta volna.

Göd Város Önkormányzata képviselőtestületének 2022. április 13-án tartott ülésén hozott 64/2022. (IV. 13.) Ök. határozatával a per során a Törvényszék által a Kúriánál az Ör.2. jogszabályba ütközésének megállapítása iránt kezdeményezett eljárás során a Kúriához előterjesztendő védírat (továbbiakban: **védírat**) került elfogadásra, a vonatkozó jegyzőkönyv releváns részét Indítványozó csatolja.

Az Önkormányzat egyebek mellett arra hivatkozott a védíratában (utolsó bekezdés), hogy „*Közmeghallgatást az Ör.2. megalkotása előtt azért nem volt szükséges tartani, mert önmagában az Ör.2 elfogadása nem zárta el az Önkormányzatot attól, hogy az ellentmondások tisztázását [sic!] követően utóbb hatályba léptesse a rendeletet.*”

Az Önkormányzat fenti nyilatkozata tehát akként értékelhető, hogy a közmeghallgatás megtartásának mellőzése arra tekintettel történt, hogy az „ellentmondások tisztázását” követően az Ör.1 hatályba fog lépni, és csak abban az esetben nem lép hatályba ha „ellentmondások” állnak fenn. Azonban az Önkormányzat által állított ellentmondások soha nem is léteztek.

Megalapozatlanok és valótlanok voltak a védiratban az Önkormányzat által előadott alábbi tényállítások is:

„a HÉSZ olyan közútrendszert alakított ki, amely nem volt csatlakoztatható forgalom-technikailag a település egyéb utcahálózatához.” Ezen állításnak semmiféle valóságalapja nincsen.

„Erre az állami főépítész záró szakvéleményének 2. pontjában hívta fel a figyelmet az alábbiak szerint:„ - ilyen felhívást nem tartalmazott az állami főépítész záró szakvéleménye.

Az a megállapítás, miszerint „nem a rendelkezésre álló összes mezőgazdasági területet sorolják át lakó-vagy vegyes területté.” nem jelent jogellenességet.

Nem ütközik semmilyen jogszabályba az sem, ha a településszerkezeti terv szerinti terület-felhasználás megvalósítása több fázisban történik.

Megalapozatlan volt az Önkormányzatnak a védiratban előadott azon érvelése is, miszerint „a rendelet hatályba nem lépéséről azért kellett rendelkezni, mert az Étv. 8.§ (2d) pontjában foglaltaknak, továbbá a 314/2012.(XI.8.) Korm. rendelet 11.§ (1) és 27. §-ában foglaltaknak a 20/2019.(X.10.) Ör. nem tett eleget, ugyanis az állami főépítész záró szakmai véleményét a testület nem építette be a rendeletbe, a jogszabályi követelmények érvényesülését biztosító záró szakmai véleményt nem vette figyelembe. Az állami főépítész záró véleményében feltételeket határozott meg, ezek javítására maradéktalanul nem került sor. „

Ezzel szemben a tényszerű valóság az, hogy Ör1 elfogadása a jogszabályi követelmények érvényesülését biztosító záró szakmai vélemény maradéktalan figyelembe vétele alapján történt, az állami főépítész záró szakmai véleményében meghatározott jogszabályi feltételeknek megfelelő javításra maradéktalanul sor került.

A perben a Budapest Környéki Törvényszék a 101.K.700.066/2023/4. számú végzésével indítványozta az Alkotmánybíróság előtt az Ör.1. hatályba nem léptetéséről szóló Ör.2. alaptörvény-ellenességének megállapítását. A bíróság kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki, hogy a HÉSZ módosításáról szóló Ör.1. hatályba nem léptetéséről szóló Ör.2. a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben való alkalmazhatóságának kizártságát.

Az Alkotmánybíróság III/1112-4/2023. számú végzésével a bírói kezdeményezést visszautasította.

A Budapest Környéki Törvényszék a 101.K.701.908/2023/17. sz. Ítéletével az Indítványozó keresetét elutasította. Indoklása szerint a telekalakítás iránti kérelemről szóló döntés hozatalának időpontjában az Ör.1. által módosított HÉSZ szabályait a hatálybalépésének elmaradása folytán nem lehetett figyelembe venni és a Törvényszék a közigazgatási perben **az Ör.1. hatályba nem lépésére vonatkozó Ör.2. figyelembevételét nem mellőzhette,** tekintettel arra, hogy az Ör.2. Alaptörvénybe ütközését és a folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárását az Alkotmánybíróság nem állapította meg.

b) A jogorvoslati lehetőségek kimerítése

Indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdés b) valamint 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján előadja, hogy a Budapest Környéki Törvényszék 101.K.701.908/2023/17. számú ítélete ellen számára jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva.

c) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

A jelen beadvány határidőben kerül benyújtásra, a Budapest Környéki Törvényszék 101.K.701.908/2023/17. számú ítéletét az Indítványozó jogi képviselőjét ellátó ügyvédi iroda 2024. június 10. napján vette át, így az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidő (60 nap) megtartott.

d) Az indítványozó érintettségének bemutatása

Az Indítványozó személyes érintettségét igazolja, hogy a Budapest Környéki Törvényszék 101.K.701.908/2023/17. számú ítéletének alapjául szolgáló polgári peres eljárásban, amelyben a jelen panasszal támadott jogszabály alkalmazására került, felperesként vett részt, amely tény az ítélet igazol. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése értelmében a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

e) Az Abtv. 31. § (1) bekezdésében foglalt feltételek hiánya

Az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint ha bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással - ha a körülmények alapvetően nem változtak meg - nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak.

Indítványozó előadja, hogy a jelen panasz az Alkotmánybíróság III/1112-4/2023. számú végzésével visszautasított bírói kezdeményezésben foglaltakhoz képest eltérő Alaptörvényben biztosított jogra, és eltérő alkotmányjogi összefüggésekre is hivatkozik, ezért az Abtv. 31. § (1) bekezdésben foglalt feltételek nem állnak fenn.

f) Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának megvalósulása

A Budapest Környéki Törvényszék 101.K.701.908/2023/17. számú ítéletének indoklása szerint:

[31] A bíróság a Kp. 85. § (1) és (2) bekezdése alapján a keresettel támadott határozatot a hozatalakor hatályban lévő jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja. A telekalakítás iránti kérelemről szóló döntés hozatalának időpontjában az Ör.1. által módosított HÉSZ szabályait a hatálybalépésének elmaradása folytán nem lehetett figyelembe venni. A bíróság a közigazgatási perben az Ör.1. hatályba nem lépésére vonatkozó Ör.2. figyelembevételét nem mellőzhette tekintettel arra, hogy az Ör.2. Alaptörvénybe ütközését, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsa által a folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárását az Alkotmánybíróság, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem állapította meg. A bíróság nem dönthet akként, hogy a felperes telekalakítási kérelme az Ör.1. által módosítani tervezett HÉSZ építési övezetre vonatkozó rendelkezéseit nem sérti.

A fenti indokolás alapján megállapítható, hogy az ítélet az Ör.2-re tekintettel került meghozatalra, tehát az Ör.2-t a Budapest Környéki Törvényszék alkalmazta az ítélet meghozatala során, és az Ör.2 a bírói döntést érdemben befolyásolta, ugyanis az Ör.2 hiányában az Ör.1 hatályba lépett volna, és az Indítványozó keresete megalapozott lett volna.

B. Érdemi indokolás

B/I/1

az I. a) pontban foglalt kérelemre vonatkozó indokolás

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezései

Magyarország Alaptörvénye értelmében:

B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

T) cikk

(2) Jogszabály (...) az önkormányzati rendelet.

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

32. cikk (3) bekezdés: Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

b) A megsemmisíteni kért jogszabály alaptörvény-ellenességének indokolása

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy *az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

A **jogbiztonság követelménye** nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy **a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”** (56/1991. (XI.8.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság már ítélezési gyakorlatának kezdetén rögzítette, hogy **„Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály”** [11/1992. (III.5.) AB hat.]. Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után [29/1997. (IV.29.) AB hat.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogszabályalkotás garanciális szabályainak a megsértése a jogszabály megsemmisítését eredményezi [Lásd pl. a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatot].

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásában hozott 145/2011. (XII. 2.) AB határozatában elvi éllal rögzítette:

„A jogszabály akkor érvényes – és határolható el más, nem jogi normáktól – ha megfelel az ún. érvényességi kritériumoknak: e nélkül ugyanis érvényességről nem lehet beszélni. A közjogi érvényességi kritériumok (érvényességi kellékek) a következők:

a) A jogszabálynak a létrehozására feljogosított szervtől kell származnia, vagyis annak az állami-közhatalmi szervnek kell megalkotnia, amely erre kifejezetten jogosult.

b) A jogszabályt a vonatkozó eljárási előírásoknak megfelelően kell megalkotni, vagyis az előírt eljárási rend szerint kell létrejönnie.

c) A jogszabály nem állhat ellentétben a felsőbb fokozatú jogszabállyal, végső fokon az Alkotmánnyal (érvényesülnie kell a jogforrási hierarchiának).

d) A jogszabályt az előírt módon ki kell hirdetni.”

Az Ör.2 elfogadása során a jogállamiság fenti kritériumait megsértette a jogalkotó, Göd Város Önkormányzat képviselőtestülete, és egyúttal megsértette az Alaptörvény azon rendelkezését is, miszerint önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes jogszabállyal.

Azt a kérdést, hogy a külön jogszabályban meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányvétség szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie [ABH 2000, 202, 207.].

Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kell, hogy a kérdéses jogalkotási eljárási szabályt a jogszabály előkészítője, illetve a jogalkotó az adott esetben megtartotta vagy megszegte-e.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság elvének a megsértése csak olyan jogalkotási eljárási szabály megszegése alapján mondható ki, amely kellően konkrét, világos és egyértelmű normatartalommal rendelkezik.

Jelen ügyben egyértelműen megállapítható, hogy kellően konkrét, világos és egyértelmű normatartalommal rendelkező jogalkotási eljárási szabályok megszegése valósult meg, az Önkormányzat a saját maga alkotta jogalkotási szabályokat sértve járt el az alábbiak szerint.

Göd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 33/2014. (XII. 1.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról (SZMSZ) rendelkezései szerint

11. § (1) Az előterjesztések írásban és szóban terjeszthetők elő. A testületi ülésre előterjesztést tehet:

- a) a polgármester, az alpolgármester(ek),
- b) a képviselő-testület bizottságai,
- c) bármely települési képviselő,
- d) a jegyző, az aljegyző
- e) a főépítész, a főkertész és az osztályvezetők
- f) akit a képviselő-testület előterjesztés készítésére kötelez.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak szerint a jogosultak módosító indítványt tehetnek. Az ülést megelőző munkanap 12 óráig írásban benyújtott módosító indítványt haladéktalanul elektronikus úton el kell juttatni a települési képviselők részére.

(3) A bizottsági döntést nem igénylő írásbeli előterjesztéseket, valamint az előterjesztésekhez csatolt anyagot az előterjesztőnek a testületi ülés előtt 7 nappal 16 óráig, a bizottsági tárgyalást igénylő anyagot pedig a bizottsági ülést megelőzően 4 nappal 10 óráig a polgármesteri hivatal titkárságán le kell adni. Az anyagleadási határidőt követő munkanapon a polgármesteri hivatal titkársága továbbítja beérkezett előterjesztéseket a Képviselő-testület illetve a bizottságok tagjainak.

Az ítélet alapjául szolgáló peres eljárásban benyújtott keresetlevél mellékleteként F/14 alatt csatolt, az Ör.2 elfogadásának alapjául szolgáló előterjesztés 2019. október 30. napján készült, az Ör.2-t elfogadó testületi ülés azonban 2019. november 5-én került megtartásra, tehát az SZMSZ által előírt szabályokat megsértve került előterjesztésre az Ör.2 elfogadásának alapjául szolgáló előterjesztés, amelyből okszerűen az következik, hogy annak alapján Göd Város Önkormányzatának képviselőtestülete jogszerűen rendeletet nem alkothatott.

Az SZMSZ 12.§-ában foglaltak szerinti sürgős megtárgyalás szabályainak alkalmazása sem történt meg.

Az SZMSZ 12. §-a az alábbiakat tartalmazza:

„A polgármester, az alpolgármester(ek), a képviselő, a bizottság elnöke, a nemzetiségi önkormányzat elnöke, a jegyző indítványozhatja a képviselő-testületnek a napirendi javaslatba fel nem vett előterjesztés sürgős megtárgyalását. Ezen sürgősségi indítványt előterjesztés formájában a polgármesternél kell írásban benyújtani legkésőbb a testületi ülés megnyitására. A sürgősségi indítványnak meg kell felelnie az

előterjesztés formai és tartalmi követelményeinek, valamint tartalmaznia kell a sürgős tárgyalás indokolását. A képviselő-testület, a téma sürgős tárgyalásáról vita nélkül, egyszerű szótöbbséggel dönt.”

Látható, hogy a **sürgős megtárgyalás alapja csak jogszerűen előterjesztett előterjesztés lehet**, amely a jelen helyzetben **nem valósult meg**, ugyanis a polgármesternek az Ör.2 elfogadására vonatkozó előterjesztése nem felelt meg az SzMSz-nek.

A képviselő-testület nem is döntött az előterjesztés sürgős tárgyalásáról, ilyen döntés nem volt, ezt az érintett képviselő-testületi ülés jegyzőkönyve is bizonyítja.

A jogalkotó nemcsak megalkotni, hanem betartani is köteles az általa alkotott jogszabályban foglaltakat. Ha attól el kíván térni, a jogszabályt először módosítani kell.

A képviselő-testület (és szervei) nem hozhat(nak) olyan döntést, ami ellentétes az általa megalkotott rendelettel.

Az eljárási szabályok betartása és az eljárási szabályok érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele. Ennek része – többek között – a jogszabályalkotás alapjául szolgáló előterjesztésekre vonatkozó szabályok betartása.

Ebből következően **az előterjesztésre vonatkozó szabályok megszegésével előterjesztett Ör.2-t jogszerűen elfogadni nem lehetett, az Ör.2 ezért közjogilag semmis jogszabály.**

Az SzMSz rendelkezései szerint:

20. § (1) A közmeghallgatás határozatképes testületi ülés, amelyet évente legalább egy alkalommal tart a testület. A közmeghallgatásra az Mötv. 54. §-a irányadó.

(2) A közmeghallgatás kiírására és lebonyolítására a testületi ülés összehívásával és vezetésével kapcsolatos szabályok az irányadóak. A képviselő-testület a közmeghallgatáson lehetővé teszi az állampolgároknak, a társadalmi szervezeteknek, hogy közvetlenül terjesszék elő közérdekű javaslataikat, kérdéseiket, valamint közérdekű kezdeményezéseiket.

(3) A lakosság meghatározó körét vagy egészét érintő, kiemelkedően fontos ügyekben, a testületi döntések meghozatala előtt a képviselő-testület közmeghallgatást tart, amelyen a döntés által érintettek megjelenhetnek és legfeljebb öt perces felszólalással a döntéshozók előtt közvetlenül kifejtetik álláspontjukat az előterjesztésről.

(4) A képviselő-testület a döntés előtt a következő kérdésekben közmeghallgatást tart:

a) a helyi életviszonyokat alapvetően befolyásoló rendelet tervezetéről,

b) nagyobb fejlesztések, beruházások tervezetéről,

c) egyéb esetben akkor, amikor azt a szavazásra jogosult polgárok legalább 5%-a kéri, vagy ha azt a települési képviselők minősített többsége vagy az önkormányzat valamely bizottsága indítványozza.

Az Indítványozó álláspontja szerint egy olyan önkormányzati rendelet hatályba nem lépéséről hozandó rendelet megalkotása előtt, amely rendelet megalkotása során – mivel a település fejlődését, a településen élők, ott-tartózkodók életkörülményeit hosszabb időszakra döntően befolyásolja – a Korm. rendelet 29/A. §-a alapján lakossági fórumot kellett megtartani, nem mellőzhető a nyilvánosság legalább olyan mértékű előzetes tájékoztatása, amilyen mértékű tájékoztatás a hatályba nem léptetni kívánt rendelet tekintetében megvalósult.

Az Ör.1 hatályba nem léptetésének az lett következménye, hogy az Indítványozó és az Önkormányzat között létrejött településrendezési szerződésben meghatározott, **az Önkormányzat javára történő közérdekű vagyonátruházások és beruházások meghiúsultak.**

Az Önkormányzat tehát lakossági fórum megtartása, a helyi közösség tájékoztatása és véleményének kikérése nélkül

- megvásárolta 61.072,18 m² alapterületű (430.000.000,- Ft értékű) ingatlanrész bármilyen ellenérték vagy ellenszolgáltatás nélkül, közérdekű kötelezettségvállalás jogcímén - részben közpark és intézményi terület kialakítása céljából - történő megszerzését;

- megvásárolta a már jelenleg is az Önkormányzat tulajdonában álló valamint az Önkormányzat tulajdonába kerülő közutak mintegy 750.000.000,- Ft értékű fejlesztését

Különösen annak fényében érthetetlen a közmeghallgatás hiánya, hogy az Ör.2-t elfogadó képviselőtestületi ülésen a 9) napirendi pont alatt hozott 235/2019. (XI. 5.) Ök. határozat akként döntött, hogy 2019. november 25. napján közmeghallgatást tart. A közmeghallgatásra vonatkozó előterjesztés során a megválasztott új polgármester, Bajogh Csaba előadta, hogy „Az idei évben kötelező még egy közmeghallgatást tartani. Ez 2019. november 25-én hétfőn lesz 18 órától a Duna-part Nyaralóházak színháztermében. Ez egy rendes testületi ülés lesz. A következő évben szeretnének több közmeghallgatást tartani. Az első 2020. január 13-án lenne a József Attila Művelődési Házban, ahol mindenkinek lehetősége lesz az őt érintő ügyekről kérdéseket feltenni.”

Indítványozó álláspontja szerint az Ör.2 elfogadása kapcsán az Önkormányzat megfosztotta őt, és valamennyi helyi lakost attól, hogy a döntéshozók előtt közvetlenül kifejtessék álláspontjukat a kiemelkedően fontos ügynek minősülő Ör.2-re vonatkozó előterjesztésről, amelyről Indítványozónak és a helyi lakosoknak még csak tudomásuk sem volt.

Jelen ügyben az Ör.2 elfogadása során az Önkormányzat képviselőtestülete semmiféle közérdeket nem határozott meg, amely megalapozhatta volna az Ör.1 hatályba nem lépését. Éppen ellenkezőleg, az Ör.2 elfogadására vonatkozó előterjesztés szerint:

„Tisztelt Képviselő-testület!

Göd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a helyi építési szabályzatáról szóló 24/2016. (XII.9.) sz. Ök. rendeletét módosította a 20/2019.(X.10.) sz. Ök. rendeletét.

A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) 40.§ (6) bekezdése szerint a településrendezési eszköz elfogadására irányuló eljárás során a végső szakmai véleményezési szakaszban az állami főépítész hatáskörében eljáró megyei kormányhivatal az egyeztetést követően záró szakmai véleményt küld a településrendezési eszköz elfogadásához. A Pest Megyei Kormányhivatal Állami Főépítésze PE/AF/00003-8/2019. ügyiratszám alatt záró szakmai véleményt adott ki 2019. október 1. napján. Ezt követően a Képviselő-testület elfogadta a Helyi Építési Szabályzat módosítására vonatkozó 20/2019.(X.10.) sz. Ök. rendeletet 2019. október hó 9. napján. A Rendelet 43.§ (1) bekezdése szerint a településrendezési eszköz teljes eljárás esetén a közlését követő 15. napon, de leghamarabb az elfogadástól számított 30. napon lép hatályba. Ennek megfelelően a 20/2019.(X.10.) sz. Ök. rendelet hatályba lépésére még nem került sor. A Rendelet 43.§ (3) bekezdése szerint amennyiben az állami főépítész hatáskörében eljáró megyei kormányhivatal jogszabályi ütközést észlel, haladéktalanul kezdeményezi a megyei kormányhivatalnál — a polgármester egyidejű tájékoztatása mellett a településrendezési döntés jogszerűségével kapcsolatos törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását. Az Állami Főépítész PE/AF/00003-9/2019. sz. iratával a korábban kiadott záró szakmai véleményét visszavonta és felhívta a figyelmet azon álláspontjára, amely szerint „a rendelet a záró szakmai véleményre benyújtott formában jogszerűen nem fogadható el, mert jogszabályi előíráson alapuló ellentmondást tartalmaz.” Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 136.§ (2) bekezdése szerint a Kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. 24.§ (1) bekezdés f) pontja szerint a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.

Az önkormányzati rendelet vonatkozásában szükségesnek tartjuk a Kormányhivatallal történő egyeztetést az Állami Főépítész véleményben foglalt „jogsabályi előírason alapuló ellentmondások” feltárása, orvoslása érdekében még a hatályba lépést megelőzően.”

Az Ör.2. alapjául szolgáló előterjesztés a szabályozás okát tehát abban határozta meg, hogy:

„Az Állami Főépítész PE/AF/00003-9/2019. sz. iratával, a korábban kiadott záró szakmai véleményét visszavonta és felhívta a figyelmet azon álláspontjára, amely szerint „a rendelet a záró szakmai véleményre benyújtott formában jogszerűen nem fogadható el, mert jogsabályi előírason alapuló ellentmondást tartalmaz.”

A fenti szabályozási ok tehát az állami főépítésznek a korábban jogszerűen kiadott záró szakmai véleményét visszavonó újabb záró szakmai véleménye, amely azonban egy nyilvánvalóan jogsabályba ütköző aktus, tekintettel az alábbiakra.

2019. október 15-én az állami főépítész a kiadott végső szakmai záró szakvéleményét jogsabályba ütköző eljárással vonta vissza, ugyanis a végső szakmai záró szakvéleményt kiadására rendelkezésére álló 21 napos határidő 2019. október 4-én már lejárt.

Az állami főépítész a 2019. október 15-én kelt új, módosított tartalmú záró szakmai véleményében új jogi észrevételt nem tett, korábbi észrevételéből hagyott meg egy szakaszt (az állami főépítész által korábban írásban említett felettes jogsabályoknak való megfelelés tárgyában a jogsabályalkotásáról szóló törvény és jogsabályszerkesztésről szóló IRM rendelet szerint a módosító rendelet nyelvtani átszerkesztését kérte). Az új záró szakmai véleményben megkövetelt jogsabályi követelmények szó szerint megegyeztek a korábbi záró szakmai véleményben foglaltakkal, és azokat az Önkormányzat korábban teljesítette, a „jogsabályi követelmények érvényesülését” az Önkormányzat biztosította.

A korábban tett jogi észrevételeknek megfelelő módosításokat 2019. október 8. előtt az Önkormányzat a normaszövegben átvezette, a módosító rendelet napirendre kerüléskor (2019. október 9-én) a településrendezési eszköz már teljes mértékben megfelelt a jogsabályi előírásoknak.

Az első záró véleményben foglaltakhoz képest tehát a második záró vélemény nem tartalmazott jogsabályi követelmények érvényesülését előíró új észrevételeket, és az első záró véleményben foglalt jogsabályi követelmények érvényesülését az Ör.1. elfogadott szövege biztosította, az állami főépítész szakmai álláspontja az Önkormányzatot pedig nem köti.

A Miniszterelnökség Köszölgálatért Felelős Államtitkársága, Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárságának (amely a törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket gyakorolja az állami főépítészek felett) az Ítélet alapjául szolgáló perben F/13 alatt csatolt állásfoglalása szerint: **a hatályos jogsabályok alapján a záró szakmai vélemény visszavonására, módosítására nincs (nem volt) lehetőség.**

Lényeges körülmény továbbá az is, hogy az Önkormányzat és az Indítványozó között létrejött településrendezési szerződés léte önmagában is azt bizonyítja, hogy az abban foglalt és – az Ör.1 hatályba lépését követően – a felek által megvalósítandó, a helyi közösség érdekében is álló célokat a szerződő felek mindegyike meg kívánta valósítani. A 2019. 09. 09-én megkötésre került településrendezési szerződés jelenleg is hatályban van, a szerződésben foglalt szabályozási célok tehát változatlanok.

A településrendezési szerződés megkötése, majd az Ör.1 2019. október 10-én történt elfogadását követően az Ör.2 2019. november 5-én történt elfogadásáig nem merült fel semmiféle olyan körülmény, amely létrehozta a Jat. 9. § (2) bekezdése szerinti „a szabályozás célja másként nem érhető” körülményt.

Az Ör.2 alapjául szolgáló előterjesztés semmiféle olyan szabályozási célt nem határozott meg, amely másként nem volt elérhető, csak az Ör.1 hatályba lépésének megakadályozásával.

E körülmény szempontjából annak is különös jelentősége van, hogy az Önkormányzat képviselőtestülete által a 206/2019 (X.9.) önk. határozattal elfogadott **településszerkezeti tervnek (TSZT) jelenleg is hatályos az a rendelkezése, amely a korábbi – mezőgazdasági célról – településközpont vegyes terület (Vt) és kertvárosias lakóterület (Lke) célra módosította a [REDACTED] vonatkozó területfelhasználást.**

Indítványozó hangsúlyozni kívánja, hogy jelen panasznak nem az képezi a tárgyát, hogy az Önkormányzat képviselőtestülete nem alkotott meg egy olyan jogszabályt, amely az Indítványozó érdekében állt. Jelen panasz alapja az, hogy az Önkormányzat Alaptörvénybe ütköző módon alkotott jogszabályt, amellyel egy kihirdetett érvényes jogszabály hatályba lépését Alaptörvénybe ütköző módon akadályozta meg.

További lényeges körülmény, hogy az Ör.2 elfogadása előtt az Önkormányzat (ellenétben a per folyamán a Kúria előtt bírói kezdeményezésre lezajlott normakontroll eljárásban benyújtott védiratában foglalt valótlan állításokkal)

nem végzett semmilyen vizsgálatot az Ör.1 hatályba nem lépésének következményeit illetően;

egyáltalán nem egyeztetett az illetékes kormányhivatallal;

semmiféle előzetes vizsgálatot nem folytatott le az Ör.2 várható hatásairól.

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Az Önkormányzat, tekintettel a vele megkötött – a mai napig hatályos – településrendezési szerződésre, tisztában volt azzal, hogy az Ör.1 közelgő hatályba lépése miatt az Indítványozó komoly és rendkívül költséges előkészületeket tett a településrendezési szerződésből eredő kötelezettségeinek teljesítésére (különösen a telekalakítással, közműfejlesztéssel és építési munkálatokkal kapcsolatos – Indítványozó nem teljesítése esetén alkalmazásra kerülő szerződéses szankciókkal terhelt – szerződések megkötésével, az ehhez szükséges anyagi erőforrások biztosításával).

Tekintettel arra, hogy az Ör.2 egy többéves eljárás eredményeként került elfogadásra, a hatályba lépés előtt 4 (négy) nappal elfogadott, a hatálybalépést megakadályozó Ör.2 vonatkozásában egyértelműen megállapítható, hogy az Ör.2 alkalmazására semmiféle felkészülési idő nem állt az Indítványozó rendelkezésére.

A kellő felkészülési idő kapcsán Indítványozó hivatkozik a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatban foglaltakra is, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonság követelményéből fakadó egyik fontos elv a kellő felkészülési idő biztosítása, melynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. E követelményt megismétli a Jat 2. § (3) bekezdése is.

A kellő felkészülési idő követelményének tartalmát az Alkotmánybíróság három ismervben határozta meg. Eszerint a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, illetve a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.

A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratok ellenére ne kövessenek el kötelezettségzegést, ne valóítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a

jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [58]–[59]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]; 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}." (Indokolás [43])

A jogalkotó beavatkozási lehetősége nem korlátlan, vagy mentes bizonyos alkotmányos garanciáktól. A fennálló, tartós jogviszonyokba történő jogalkotói beavatkozás egyik korlátja a jogbiztonsághoz kapcsolódóan a bizalomvédelem elve, amely egy jogszabály változatlan fennmaradásához fűzött megalapozott és a jog eszközeivel is védett várakozás.

Mindezekre tekintettel az Indítványozó álláspontja szerint a kellő felkészülési idő kirívó hiánya okán Indítványozónak sérültek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság elvéből eredő jogai.

Összefoglalva:

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő jogállamisági kritérium, valamint az az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdéséből következő, a más jogszabályoknak történő megfelelésségre vonatkozó előírás sérült, amikor

(ii) a kihirdetett érvényes jogszabály hatályba nem lépését elrendelő jogszabály (Ör.2) megalkotására a jogalkotásra vonatkozó eljárási szabályok közjogi érvénytelenséget eredményező megsértésével, és a kellő felkészülési idő biztosítása nélkül (annak kirívó hiányával) került sor;

(ii) a jogalkotásnak a jogalkotó által kinyilvánított egyedüli és kizárólagos alapja és oka egy nyilvánvalóan törvénybe ütköző hatósági aktus (törvénybe ütköző állami főépítési záró szakvélemény);

(iii) hiányzik a hatályba nem lépést elrendelő jogszabályok megalkotására előírt normatív (Jat-ban megkövetelt) feltétel („szabályozás célja másként nem érhető el”);

(iii) figyelemmel arra,

(a) hogy a jogalkotó által megkötött, érvényes és jelenleg is hatályos településrendezési szerződésben foglalt szabályozási céloknak mindenben megfelelő kihirdetett érvényes jogszabály hatályba lépését a hatályba lépése előtt 4 nappal hozott jogszabály akadályozta meg, és

(b) a változatlan tartalommal hatályban maradt településszerkezeti tervben foglalt céloknak mindenben megfelelő kihirdetett érvényes jogszabály hatályba lépését a hatályba lépése előtt 4 nappal hozott jogszabály akadályozta meg,

a jogalkotás olyan mértékben kiszámíthatatlanná vált, hogy a jogbiztonság legelemibb kritériumának sem felelt meg.

Az Ör.2 alaptörvény-ellenességének megállapítása és alkalmazásának ex nunc hatályú kizárása esetén az Ör.1 ipso facto hatályos jogszabályként alkalmazandó jogszabállyá válik, és ezzel az Indítványozót ért alapjogi sérelem elhárul.

B/1/2.

az I. a) pontban foglalt kérelemre vonatkozó indokolás

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezései

Magyarország Alaptörvénye értelmében:

XIII. cikk

(1) Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz (...).

b) A megsemmisíteni kért jogszabály alaptörvény-ellenességének indokolása

Az Ör.1. útján módosított helyi építési szabályzat (HÉSZ) az Indítványozónak a tulajdonában álló ingatlanokkal (ideértve pl. a telekalakítással érintett ingatlanokat [redacted] hrsz.]) való rendelkezési jogát jelentős mértékben módosította.

A korábbi szabályozás szerint az ingatlanok Má-1 mezőgazdasági övezetbe tartoztak, ahol

- a kialakítható új telek legkisebb mérete 100.000m²,
- a megengedett legnagyobb beépítettség 0,1%

Az Ör.1. útján módosított (HÉSZ) és az ahhoz tartozó szabályozási terv szerint a telekalakítással érintett ingatlanok Lke-14 övezetbe tartoznak, és az Ör.1. 33. §-a az alábbiakat mondja ki:

- a kialakítható új telek legkisebb telekterülete: 900 m²
- a kialakítható új telek legkisebb szélessége: 16 m
- a kialakítható új telek legkisebb mélysége: 25 m
- a megengedett legnagyobb beépítettség: 30%

Az Ör.1 az Indítványozó tulajdonában álló ingatlanok telekalakítás útján történő felosztását és beépíthetőségét a korábbi szabályozáshoz képest alapvetően megváltoztatta, azonban a **közjogi érvénytelenségben szenvedő Ör.2 az Ör.1 hatályba lépését megakadályozta, és ezzel lehetetlenné tette azt, hogy Indítványozó az érvényesen elfogadott és már kihirdetett Ör.1 hatályba lépését követően a tulajdonával az Ör.1 által meghatározottak szerint rendelkezessen.**

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a tulajdonhoz, és a tulajdon egyben társadalmi felelősséggel is jár. A tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. A tulajdonvédelem alkotmányjogi terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonba más és más {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [161]; 3012/2017. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [46]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [79]}. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdonhoz való jog alkotmányos biztosítására vonatkozik.

Tekintettel arra, hogy az Indítványozó ingatlanjaira vonatkozó **helyi építési szabályok érvényes önkormányzati rendelettel (Ör.1) már módosításra kerültek**, az – egyébként közjogi érvénytelenségben is szenvedő – **Ör.2. az Alaptörvénybe ütköző módon aránytalanul és szükségtelenül megfosztotta az Indítványozót attól, hogy az ingatlanjaival az Ör.1 által lehetővé tett (lehetővé tenni kívánt) módon rendelkezzen, és az Ör.1-ben meghatározottak szerint ott építési telkeket alakítson ki.**

Az Alkotmánybíróság a jelenlegi ügghöz hasonló esetben (önkormányzati rendelettel visszavont szabályozási terv) hozott 50/2007. (VII. 10.) AB határozatában az alkotmányos értelmezés tekintetében alapvető elvi megállapításokra jutott (kiemelés Indítványozótól):

„Az Alkotmánybíróság 97/B/2003. AB határozata alapján az építéshez való jog nem alkotmányos alapjog, azonban - mint a tulajdonosi jogok körébe tartozó sajátos jog - meghatározott esetekben a tulajdonhoz való alapjogon keresztül alkotmányos, védelemben részesül. Az építési jog szorosan kapcsolódik az ingatlan tulajdonos ingatlanon fennálló használati, illetve az ingatlan fölötti rendelkezési jogához. Az építési jogot korlátozó (tilalmakat felállító) jogszabályi rendelkezések egyben a használat és a rendelkezés polgári jogi tulajdonosi részjogosítványainak a gyakorlását is korlátozhatják és ebből következően a tulajdonhoz való alapjog korlátozására vezethetnek.” (ABH 2006, 1976, 1984.) Az 1298/B/1990/4. AB határozat szerint „[a]z Alkotmánybíróság az építéshez való jogot olyan jognak tekinti, amelynek gyakorlása során különösen fontos az általános szakmai (építésügyi), környezetvédelmi, biztonsági szabályok, az adott településre

(településrésze) vonatkozó helyi előírások tiszteletben tartása és a közvetlen környezet, a szomszédok tulajdonosi (használói) jogainak védelme.” (ABH 1991, 770, 771-772.)

(...)

Más a helyzet azon ingatlanok esetében, amelyek a jog előírásai szerint - a korlátozások elrendelése előtt - beépíthetők és építési célra megoszthatók voltak, és a rendelet által előírt korlátozások következtében a tulajdonos számára rendeltetésszerű használatuk jelentősen megnehezült, vagy rendeltetésszerű használatra alkalmatlanná váltak. Ilyenek pl. azok a zártkerti ingatlanok, amelyeket a tulajdonos a jog előírásaiban bízva azért vásárolt meg, mert azok az akkor hatályos jogszabályi előírások alapján meghatározott módon beépíthetők voltak, és a korlátozások bevezetésével a beépítés lehetősége megszűnt, illetőleg a pinceépítés lehetőségére korlátozódott.” [13/1998. (IV. 30.) AB határozat (a továbbiakban: Abh. 2.), ABH 1998, 429, 434.; 97/B/2003. AB határozat, ABH 2006, 1983.]. Ezekben az esetekben a szabályozás hiányossága vagy kiszámíthatatlansága (pl. a szabályozási terv, helyi építési szabályzat alkotmányellenes hatályon kívül helyezésének, vagy az illeszkedési szabályok alkalmazhatatlansága) miatt is megállapítható az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe foglalt tulajdonhoz való jog sérelme.

„A 42/2006. (X. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) alapján a kisajátítást el nem érő tulajdonkorlátozásnál figyelemmel kell lenni arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való jog biztosításának általános tételét tartalmazza, de nem rendelkezik a tulajdonjog kisajátítást el nem érő korlátozásának mércéjéről. (ABH 2006, 520, 528.) Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése határozza meg - többek között - az alapvető jogok korlátozása alkotmányossága mércéjének általános szabályát, a szükségesség-arányosság tesztjét. E szerint az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos határok között, ha a korlátozás elkerülhetetlen, azaz más alkotmányos alapjog, valamint alkotmányos érték vagy cél védelme vagy érvényesülése, illetve az Alkotmányból következő feladat megvalósítása más módon nem biztosítható, továbbá, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással. Az alapjog sérelme megállapítható akkor is, ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, vagy a törvényhozó a korlátozás során nem az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választotta ki [legutóbb összefoglalóan a 74/2006. (XII. 15.) AB határozatban; ABH 2006, 870, 878.].

Az Abh. szerint „a tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybíróági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként.” Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, továbbá - a szükségességi-arányossági mércében szereplő jogkorlátozási alapokon túl - „a közérdek miatt fennálló szükségesség”. Ez utóbbi követelmény alapján „az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre”. (Abh., ABH 2006, 529.) A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése esetén a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni. A „közérdek miatt fennálló szükségesség” fennállásának bizonyítása a normaalkotó, a jelen esetben a Képviselő-testület felelőssége.”

„Az Alkotmánybíróság szerint a Képviselő-testület által előadott, valamint az Ör. 1. és az Ör. 2. elfogadását megelőző képviselő-testületi vitákat rögzítő jegyzőkönyv vizsgálata alapján nem állapítható meg olyan, a tulajdonkorlátozás közérdekűségének szükségességét igazoló ok, amely alkotmányossá tenné az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti alapjog-korlátozást.”

Jelen ügyben az Ör.2 elfogadása során az önkormányzat képviselőtestülete – túl azon, hogy kiszámíthatatlan szabályozást valósított meg, amely önmagában sérti a tulajdonhoz fűződő alapjogot – semmiféle közérdeket nem határozott meg, amely megalapozhatta volna az Ör.1 hatályba nem lépését.

Éppen ellenkezőleg.

Az Ör.2 elfogadására vonatkozó előterjesztés szerint:

„Tisztelt Képviselő-testület!

Göd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a helyi építési szabályzatáról szóló 24/2016. (XII.9.) sz. Ök. rendeletét módosította a 20/2019. (X.10.) sz. Ök. rendeletét.

A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) 40.§ (6) bekezdése szerint a településrendezési eszköz elfogadására irányuló eljárás során a végső szakmai véleményezési szakaszban az állami főépítész hatáskörében eljáró megyei kormányhivatal az egyeztetést követően záró szakmai véleményt küld a településrendezési eszköz elfogadásához. A Pest Megyei Kormányhivatal Állami Főépítésze PE/AF/00003-8/2019. ügyiratszám alatt záró szakmai véleményt adott ki 2019. október 1. napján. Ezt követően a Képviselő-testület elfogadta a Helyi Építési Szabályzat módosítására vonatkozó 20/2019.(X.10.) sz. Ök. rendeletet 2019. október hó 9. napján. A Rendelet 43.§ (1) bekezdése szerint a településrendezési eszköz teljes eljárás esetén a közlését követő 15. napon, de leghamarabb az elfogadástól számított 30. napon lép hatályba. Ennek megfelelően a 20/2019.(X.10.) sz. Ök. rendelet hatályba lépésére még nem került sor. A Rendelet 43.§ (3) bekezdése szerint amennyiben az állami főépítész hatáskörében eljáró megyei kormányhivatal jogszabályi ütközést észlel, haladéktalanul kezdeményezi a megyei kormányhivatalnál — a polgármester egyidejű tájékoztatása mellett a településrendezési döntés jogszerűségével kapcsolatos törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását. Az Állami Főépítész PE/AF/00003-9/2019. sz. iratával a korábban kiadott záró szakmai véleményét visszavonta és felhívta a figyelmet azon álláspontjára, amely szerint „a rendelet a záró szakmai véleményre benyújtott formában jogszerűen nem fogadható el, mert jogszabályi előíráson alapuló ellentmondást tartalmaz.” Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 136.§ (2) bekezdése szerint a Kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. 24.§ (1) bekezdés f) pontja szerint a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.

Az önkormányzati rendelet vonatkozásában szükségesnek tartjuk a Kormányhivatallal történő egyeztetést az Állami Főépítész véleményben foglalt „jogszabályi előíráson alapuló ellentmondások” feltárása, orvoslása érdekében még a hatályba lépést megelőzően.”

Az Ör.2. alapjául szolgáló előterjesztés a szabályozás okát tehát abban határozta meg, hogy:

„Az Állami Főépítész PE/AF/00003-9/2019. sz. iratával a korábban kiadott záró szakmai véleményét visszavonta és felhívta a figyelmet azon álláspontjára, amely szerint „a rendelet a záró szakmai véleményre benyújtott formában jogszerűen nem fogadható el, mert jogszabályi előíráson alapuló ellentmondást tartalmaz.”

A fenti szabályozási ok tehát az állami főépítésznek a korábban jogszerűen kiadott záró szakmai véleményét visszavonó újabb záró szakmai véleménye, amely azonban egy nyilvánvalóan jogszabályba ütköző aktus, tekintettel az alábbiakra.

2019. október 15-én az állami főépítész a kiadott végső szakmai záró szakvéleményét jogszabályba ütköző eljárással vonta vissza, ugyanis **a végső szakmai záró szakvéleményt kiadására rendelkezésére álló 21 napos határidő 2019. október 4-én már lejárt.** Az állami főépítész a 2019. október 15-én kelt új, módosított tartalmú záró szakmai véleményében új jogi észrevételt nem tett, korábbi észrevételéből hagyott meg egy szakaszt (az állami főépítész által korábban írásban említett felettes jogszabályoknak való megfeleléség tárgyában a jogszabályalkotásáról szóló törvény és jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet szerint a módosító rendelet nyelvtani átszerkesztését kérte). **Az új záró szakmai véleményben megkövetelt jogszabályi követelmények szó szerint megegyeztek a korábbi záró szakmai véleményben foglaltakkal, és azokat az Önkormányzat korábban teljesítette,** a „jogszabályi követelmények érvényesülését” az Önkormányzat biztosította. A korábban tett jogi észrevételeknek megfelelő módosításokat 2019. október 8.

előtt az Önkormányzat a normaszövegben átvezette, a módosító rendelet napirendre kerüléskor (2019. október 9-én) a településrendezési eszköz már teljes mértékben megfelelt a jogszabályi előírásoknak.

Az első záró véleményben foglaltakhoz képest tehát a második záró vélemény nem tartalmazott jogszabályi követelmények érvényesülését előíró új észrevételeket, és az első záró véleményben foglalt jogszabályi követelmények érvényesülését az Ör.1. elfogadott szövege biztosította, az állami főépítész szakmai álláspontja az Önkormányzatot pedig nem köti.

A Miniszterelnökség Közszolgálatért Felelős Államtitkársága, Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárságának (amely a törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket gyakorolja az állami főépítések felett)¹ a perben is csatolt állásfoglalása szerint: **a hatályos jogszabályok alapján a záró szakmai vélemény visszavonására, módosítására nincs (nem volt) lehetőség.**

A fentiek alapján nem állapítható meg olyan, a tulajdonkorlátozás közérdekűségének szükségességét vagy annak arányosságát igazoló ok vagy szabályozási cél, amely alkotmányossá tenné az Alaptörvény XIII. Cikk (1) bekezdése szerinti alapjog-korlátozást a már érvényesen elfogadott és kihirdetett önkormányzati rendelet (Ör.1) hatályba nem lépését elrendelő rendelet elfogadása útján.

Lényeges körülmény továbbá az is, hogy az Önkormányzat és az Indítványozó együttműködésüket, ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeiket az Étv. 30/A. § szerinti **településrendezési szerződés útján szabályozták, amely 2019. 09. 09-én megkötésre került és jelenleg is hatályban van.**

A településrendezési szerződés 2019. szeptember 09-én történt megkötése, majd az Ör.1 2019. október 10-én történt elfogadását követően az Ör.2 2019. november 5-én történt elfogadásáig nem merült fel semmiféle olyan körülmény, amely alkotmányos alapot teremtett volna arra, hogy az Önkormányzat korlátozhassa az Indítványozó tulajdonnal való rendelkezési jogának gyakorlását.

További lényeges körülmény, hogy az Ör.2 elfogadása előtt az Önkormányzat (ellenétben a per folyamán a Kúria előtt bírói kezdeményezésre lezajlott normakontroll eljárásban benyújtott védiratában foglalt valótlan állításokkal)

nem végzett semmilyen vizsgálatot az Ör.1 hatályba nem lépésének következményeit illetően;

egyáltalán nem egyeztetett az illetékes kormányhivattal;

semmiféle előzetes vizsgálatot nem folytatott le az Ör.2 várható hatásairól.

Alapjogi értelemben Indítványozót a kiszámíthatatlan jogalkotással a kihirdetett érvényes jogszabály útján létrejött várományától, vagyis az Ör.1. hatályba lépése esetén gyakorolható jogaitól fosztotta meg a helyi Önkormányzat, mint jogalkotó.

Az Alkotmányíróság gyakorlata szerint a tulajdoni váromány alapjogi védelemben részesül, ha az jogszabályon alapul {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [62]; 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás

¹ A főépítési tevékenységről szóló 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése alapján a megyei kormányhivatal **állami főépítési feladatköreinek gyakorlásával összefüggésben** az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 9. § f)-i) pontjában meghatározott, valamint a **törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket** szakmai irányító miniszterként az építésügyi szabályozásért és építéshatósági ügyekért, valamint a településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszter gyakorolja. A (4) bekezdés szerint a miniszter az e rendeletben és más jogszabályban meghatározott egyes feladatait az országos főépítész útján látja el. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés 15. pontja alapján a Kormány településfejlesztésért és településrendezésért felelős tagja a Miniszterelnökséget vezető miniszter. A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, a Miniszterelnökséget vezető miniszter 14/2018. (VII. 3.) MvM utasítása 114. § (2) bekezdése szerint a **főépítési tevékenységről szóló kormányrendelet szerinti országos főépítész az építészeti és építésügyi helyettes államtitkár.**

[20]]. A tárgyi ügyben az Indítványozó tulajdoni várományát képezték az Ör.1. alapján gyakorolható tulajdonosi részjogosítványok (telekalakítás, építkezés).

Az érvényes jogszabály (Ör.1) elfogadásával és kihirdetésével az Indítványozónak az Alaptörvény által védelemben részesítendő tulajdoni várománya keletkezett, amely nem arra irányult, hogy szerződésen alapuló jogszabályalkotási kötelezettségre igényt tartson, hanem arra, hogy az ingatlanokhoz fűződő lényeges tulajdonosi részjogosítványainak – az érvényesen elfogadott jogszabály (Ör.1) alapján – jelentős mértékben történő megváltozását az Ör.1 hatályba lépése (2019. november 9.) előtt 4 (négy!!) nappal a jogalkotó a jogalkotási szabályok nyílt megsértésével elfogadott Ör.2 útján, a hatályba nem lépés kodifikálásával ne hiúsítsa meg.

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Indítványozó az Ör.1 alkalmazására való felkészülésére (a tulajdoni váromány időszakában) rendkívül komoly és költséges előkészületeket tett – teljesítve a jogalkotóval megkötött településrendezési szerződésben foglalt köteleit – amelyekkel az Önkormányzat tökéletesen tisztában volt, erre tekintettel is megállapítható, hogy Indítványozó alapjogi sérelem érte azzal, hogy egy többéves eljárás eredményeként elfogadott érvényes rendelet annak hatályba lépése előtt 4 nappal hozott rendelet eredményeként mégsem lépett hatályba.

Jelen esetben tehát az Indítványozó által benyújtott telekalakítás iránti kérelmet az Ör.1. alapján nem lehetett volna elutasítani, azonban az Önkormányzat - Alaptörvénybe ütköző jogalkotás útján - közérdek nélkül, közérdekbe ütköző módon (tekintettel az elmaradó vagyonátadásra és közcélú fejlesztésekre), szükségtelenül és aránytalan mértékben, kiszámíthatatlan jogalkotással korlátozta az Indítványozó tulajdonnal való rendelkezési jogának gyakorlását.

Összefoglalva:

A helyi építési szabályt módosító, érvényesen elfogadott és kihirdetett rendelettel (Ör.1) létrejött, az érintett ingatlanok tulajdonosainak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint alapjogi védelemben részesülő tulajdoni várománya (módosult tulajdonosi részjogosítványok összessége), mint tulajdonhoz fűződő alapjog sérül, ha

(i) ezen jogok (tulajdoni váromány) jogalkotással történő megszüntetése tekintetében nem teljesül a szükségesség, különösen a közérdek miatt fennálló szükségesség, valamint arányosság alkotmányos kritériuma,

(ii) a tulajdoni váromány alapjául szolgáló érvényes és kihirdetett jogszabály hatályba nem lépését elrendelő jogszabály (Ör.2) megalkotására a jogalkotásra vonatkozó eljárási szabályok közjogi érvénytelenséget eredményező megsértésével, a kellő felkészülési idő biztosítása nélkül (annak kirívó hiányával) került sor,

(iii) a tulajdoni váromány alapjául szolgáló érvényes és kihirdetett jogszabály hatályba nem lépését elrendelő jogszabály (Ör.2) megalkotásának a jogalkotó által kinyilvánított egyedüli és kizárólagos alapja és oka egy nyilvánvalóan törvénybe ütköző hatósági aktus (törvénybe ütköző állami főépítési záró szakvélemény),

(iv) figyelemmel arra,

(a) hogy a jogalkotó által megkötött, érvényes és jelenleg is hatályos településrendezési szerződésben foglalt szabályozási céloknak mindenben megfelelő érvényes és kihirdetett jogszabály hatályba lépését a hatályba lépése előtt 4 nappal hozott jogszabály akadályozta meg, és

(b) a változatlan tartalommal hatályban maradt településszerkezeti tervben foglalt céloknak mindenben megfelelő érvényes és kihirdetett jogszabály hatályba lépését a hatályba lépése előtt 4 nappal hozott jogszabály akadályozta meg,
a jogalkotás olyan mértékben kiszámíthatatlanná vált, hogy a jogbiztonság legelemibb kritériumának sem felelt meg, és ezzel sérül Indítványozónak a tulajdonhoz fűződő alapjoga.

Az Ör.2 alaptörvény-ellenességének megállapítása és alkalmazásának ex nunc hatályú kizárása esetén az Ör.1 ipso facto hatályos jogszabályként alkalmazandó jogszabállyá válik, és ezzel az Indítványozót ért alapjogi sérelem elhárul.

B/II

az I. b) pontban foglalt kérelemre vonatkozó indokolás

Indítványozó a jelen fejezetben foglalt érdemi indokolás kapcsán teljes egészében hivatkozik a B/I/1 és a B/I/2 fejezetekben foglalt érdemi indokolásokra, azokat a jelen fejezet részének is tekinti, ezért tisztelettel kéri a t. Alkotmánybíróságot, hogy a hivatkozott érdemi indokolásokat az I. b) pontban foglalt kérelemre vonatkozó indokolásként is figyelembe venni szíveskedjen.

A Jat. automatikus deregulációs mechanizmusából eredő alkotmányossági anomália -a Jat. rendelkezései szerint

9. § (1) *Nem hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem módosítható vagy helyezhető hatályon kívül.*

(2) *Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv vagy személy jogszabályban rendelkezhet úgy, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba, vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem lép hatályba.*

(3) *A kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés tartalmának a (2) bekezdés szerinti megváltoztatását vagy hatályba nem lépését kimondó jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy az megegyezzen azzal az időponttal, amikor a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályba lépett volna.*

12/A. § (1) *A kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés tartalmának a 9. § (2) bekezdése szerinti megváltoztatását vagy hatályba nem lépését kimondó jogszabályi rendelkezés a) a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel való hatálybalépést kimondó jogszabályi rendelkezés esetén a változtatással érintett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének az időpontjában, b) a hatályba nem lépésről rendelkező jogszabályi rendelkezés esetén a változtatással érintett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályba léptető rendelkezésében megállapított időpontban végrehajtottá válik.*

(2) *A jogszabály (1) bekezdés szerint végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti.*

(3) *Az (1) és a (2) bekezdést a joghatás kiváltására nem alkalmas, a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés tartalmának a 9. § (2) bekezdése szerinti megváltoztatását vagy hatályba nem lépését kimondó jogszabályi rendelkezésre is alkalmazni kell azzal az eltéréssel, hogy a hatályvesztés időpontjának az azt követő napot kell tekinteni, amikor e rendelkezés joghatás kiváltására alkalmassága esetén végrehajtottá vált volna.*

Az Alkotmánybíróság 3197/2018. (VI. 21.) AB számú határozatának alapjául szolgáló ügyben egy módosító rendelkezés a Jat. 12. § (1) bekezdése szerint végrehajtottá vált és a módosító norma beépült a módosított Kormányrendeletbe, majd a végrehajtottá válás eredményeként a módosító Kormányrendelet 3. §-a a Jat. 12. § (2) bekezdése alapján a hatálybalépését követő napon a hatályát veszítette.

A határozat indoklása szerint:

„Miközben az indítványozók csak a módosító Kormányrendelet tartalmát állították diszkriminatívnak, mégis kénytelenek voltak a Kormányrendelet 14. § (10) bekezdését, annak egészét – azaz a módosítással nem érintett részeit is – támadni és megsemmisítését kérni, mivel a módosító Kormányrendelet szabálya a hatálybalépését követő napon a hatályát veszítette, így a módosító jogszabály önálló alkotmányossági felülvizsgálatának az indítványozók részéről való kezdeményezése, illetve az Alkotmánybíróság által történő önálló felülvizsgálatának lehetősége jelenleg – így jelen ügyben is – kizárt, illetve nem megoldott.

„[32] Jóllehet az Alkotmánybíróság jelen ügyben az indítványozók indítványát elutasította, mindazonáltal a jövőre nézve nem zárható ki olyan eset, amikor egy alaptörvénybe ütköző tartalmú módosító [jelen esetben a hatályba nem lépést kimondó] szabályt kellene a testületnek megsemmisítenie. Erre az esetre nézve az Alkotmánybíróság fenntartja magának a jogot egy olyan tartalmú jogkövetkezmény alkalmazására, amely szerint a vizsgált indítvány tartalmának függvényében a módosító [jelen esetben hatályba nem lépést kimondó] szabályt nem csak megvizsgálja, hanem szükséges és indokolt esetben annak ex tunc hatályú alaptörvény-ellenességét is kimondja, ezt követően pedig esetenként dönt arról, hogy az ex tunc hatályú alaptörvény-ellenesség folytán visszaáll-e a módosítás előtti szövegállapot vagy sem.”

A fenti határozatban tehát az Alkotmánybíróság maga állapította meg azt, hogy a jelen panasz tárgyát képező esethez hasonló ügyben az Alkotmánybíróság jogosult egy már véglegessé vált és ezért hatályát veszített jogszabályt megvizsgálni és szükséges és indokolt esetben annak ex tunc hatályú alaptörvény-ellenességét is kimondani.

A „már hatályon kívül helyezett módosító jogszabály” alkotmányossági vizsgálatának megteremtése egy és ugyanazon a jogdogmatikai alapon nyugszik mint „a hatályba nem lépést elrendelő, már hatályon kívül helyezett jogszabály” alkotmányossági vizsgálata: a már nem hatályos jogszabály a hatályon kívül helyezését követően is kifejti hatását a jogrendszerben, és amennyiben – kizárólag a Jat. automatikus deregulációs mechanizmusa miatt – már nem hatályos jogszabály alkotmányossági vizsgálata nem lenne elvégezhető, úgy az Alkotmánybíróság nem tölthetné be az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésében foglalt legalapvetőbb feladatát, amely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

Eltérő jogértelmezés esetén az önkormányzatok bármiféle jogi (alkotmányos) kontroll nélkül megtehetnék azt, hogy közjogi érvénytelenségben szenvedő rendeletekkel akadályozzák meg érvényesen elfogadott rendeletek hatályba lépését.

Azzal, hogy az Ör1. az Alaptörvénybe ütköző Ör2. miatt nem lépett hatályba, maga a módosítatlan tartalmú – és jelen ügyben alkalmazandó – HÉSZ sem lehet az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő jogszabály – a HÉSZ jelenleg formálisan hatályos tartalmának megfelelő jogalkalmazás az Ör2. nélkül értelmezhetetlen.

Jelen ügyben nincs jelentősége annak, hogy az Ör.2 egy még hatályba nem lépett jogszabály hatályba nem lépésére vonatkozó rendelkezést tartalmazott.

Ugyanis amennyiben egy végrehajtottá vált és hatályát veszített jogszabály alaptörvénybe ütközését az Alkotmánybíróság nem állapíthatja meg, azzal sérülne a Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisági alapelv, és ezzel semmiféle alkotmányos korlátja nem lenne Alaptörvénybe ütköző olyan jogszabályok megalkotásának, amelyek hatályba lépésüket követően rendkívül rövid idő elteltével (mint a perbeli ügyben) hatályba lépnek végrehajtottá válnak, majd hatályukat veszítik.

Figyelemre méltó a 3197/2018. (VI. 21.) AB számú határozathoz Dr. Salamon László alkotmánybíró által fűzött különvéleménye is, amely szerint:

„Ha és amennyiben az indítványozók csak a támogatás új összegét (és nem azt, hogy nekik nem jár rezsitámogatás) tartották volna alaptörvény-ellenesnek, akkor nem a Korm. rendelet 14. § (10) bekezdése, hanem a módosító Korm. rendelet 3. §-ának a) pontja (a Korm. rendelet 14. § (10) bekezdésének módosult szövegrésze)

alaptörvény-ellenessége megállapítását kellett volna kezdeményezniük; ekkor nem lett volna az alkotmányjogi panasz elkésett. Ez esetben az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlata szerint – vizsgálhatta volna az inkorporáló jogszabály módosítással megállapított szövegének az alaptörvény-ellenességét, vagy akár – korábbi gyakorlatától eltérve – a már hatályon kívül helyezett módosító jogszabály alaptörvény-ellenességét. Nézetem szerint ugyanis az Abtv. 41. § (3) bekezdése nem zárja ki ez utóbbi vizsgálatot.”

Fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság tagjai között jelenleg is van olyan alkotmánybíró, aki maga is osztja az Indítványozó álláspontját, mégpedig azt, hogy már hatályon kívül helyezett módosító (jelen esetben hatályba nem lépést elrendelő) jogszabály alaptörvény-ellenessége igenis vizsgálható.

Indítványozó hivatkozik az Alkotmánybíróság 3197/2018. (VI. 21.) AB számú határozatához Varga Zs. András alkotmánybíró által fűzött párhuzamos indoklásra is. A hivatkozott párhuzamos indoklás ugyanis részletesen elemzi azt a kialakult anomáliát, amellyel az Alkotmánybíróság az említett határozatának alapjául szolgáló ügyben szembe találkozott:

„[41] 1. A 2006 előtti legisztikai felfogás töretlen volt abban a tekintetben, hogy egy másik törvényt módosító törvény rendelkezései ugyan beépülnek a módosított törvénybe, de megőrzik módosító jellegüket (ez általánosítva minden jogszabályra irányadó volt). Ezt tükrözi és igazolja az a gyakorlat, mely szerint egy jogszabály hatályon kívül helyezésekor – ekkor és nem korábban! – az összes módosító jogszabályt is hatályon kívül kellett helyezni.

(...)

[42] A helyzet az Alkotmánybíróság 4/2006. (II. 15.) AB határozatával változott meg.”

(...)

[44] 2. A határozat súlyos következményét a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló, kolosszális terjedelmű 2006. évi CIX. törvény hozta.

(...)

[45] (...) A törvény a 174. § (1) bekezdés szerint (néhány kivételekkel) 2007. január 1-jén lépett hatályba, és a 176. § (2) bekezdése szerint nagyjából 2007. január 31-én hatályát is veszítette – oly módon, hogy a hatályvesztés az „elkövetett” módosítások érvényességét vagy hatályát nem érintette.

[46] A törvény tehát az Alkotmánybíróság új doktrínájára épült. Az alkotmányellenes törvénymódosítást az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatával orvosolni tudta, de az eredeti állapot ezáltal nem állt helyre. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányellenes módosítást okozó 2006. évi CIX. törvény különféle rendelkezéseit (így a 7. §-át) nem vizsgálta (az erre vonatkozó eljárást megszüntette), mivel ez a törvény a vizsgálatkor már nem volt hatályban. **Később a doktrína beépült a Jat-ba is.**

[47] 3. **Jelen helyzetben az Alkotmánybíróság elkezdte helyrehozni az okozott zavart.** Formálisan nem jelentette ki a 4/2006. (II. 15.) AB határozat doktrínájának elvetését, de megnyitotta az utat következményeinek orvoslása előtt. Többet nem tehetett, mert a Jat-ra az indítvány nem terjedt ki, ezért az nem volt vizsgálat alá vonható. A legisztikai zavar – amelynek jelentőségét az is mutatja, hogy az Alaptörvény saját magát kivonja alóla, mivel az S) cikk nem tartalmaz hasonló „normatartalom-vesztési” formulát – természetesen a Jat. módosításával is megoldható.”

Fentiek tükrében tehát megállapítható, hogy sem a Jat. jelenleg hatályos szabályozása (amely a végrehajtottá vált jogszabályok hatályvesztését mondja ki), sem az Abtv. *expressis verbis* nem teszi lehetővé az Alaptörvénybe ütköző (*horribile dictu* közjogi érvénytelenségben szenvedő!), végrehajtottá vált és hatályát veszített jogszabályok Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatát, **ezért a mulasztásos Alaptörvénytértés is megállapítható.**

Ugyanakkor, miként a 3197/2018. (VI. 21.) AB számú határozat indoklásából is kiderül, az Alkotmánybíróság észlelte a formális normatartalom fogyatékoságát, és az Abtv. 41. § (3) bekezdését akként értelmezte, hogy az nem zárja ki a már hatályon kívül helyezett módosító (esetünkben hatályba nem lépést elrendelő)

jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatát, valamint az alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén az adekvát jogkövetkezmények alkalmazását.

Az Alaptörvény 28. cikke szerint:

A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Fentiekre tekintettel érdemes a Jat. jelenlegi tartalmának kialakulásához vezető jogszabálmódosítások törvényi indoklására is figyelemmel lenni.

**A jogalkotásról szóló T/1381. számú törvényjavaslat indokolása
2010. évi CXXX. törvény**

A 12. §-hoz

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a módosító jogszabály a hatálybalépésével beépül az alapjogszabályba, és egyidejűleg "eltűnik" a jogrendszerből. E gyakorlatnak megfelelően a Javaslat bevezeti a joghatását már kifejtett módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések "automatikus" hatályvesztését, amiről a jogalkotónak a jövőben nem kell tételenként rendelkeznie. E rendelkezés a jogrendszer átláthatóságát és az egyes jogszabályokban tételenként elhelyezett folyamatba épített technikai deregulációs rendelkezésekből következő esetleges jogalkotói hibák elkerülését is biztosítja.

T/2939. számú törvényjavaslat indokolása - a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról - 2019. évi II. törvény a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról

„7. §

Számos vitát generált a jogszabályok feldolgozásával foglalkozó jogszabály-gyűjtemények esetében, hogy a joghatás kiváltására nem alkalmas módosítás (pl. amikor nem vezeti át a módosítást a jogszabály-gyűjtemény, mert a módosító vagy hatályon kívül helyező jogszabály nem megfelelően hivatkozza a módosítandó vagy hatályon kívül helyezendő szövegrészt, rossz rendelkezést jelöl meg, stb.) esetén a Jat. 12. §-a szerinti mechanizmus alkalmazható-e. Joghatás kiváltására alkalmatlannak tekinthető minden módosító rendelkezés vagy hatályon kívül helyező rendelkezés, ha annak megszüvegezéséből következően a módosítás beépülése az alapjogszabályba vagy hatályon kívül helyezés végrehajtása a módosítani vagy hatályon kívül helyezni kívánt jogszabály szerkezetére vagy szövegére tekintettel formai értelemben lehetetlen.

A javaslat emiatt azt az eljárásrendet írja elő, hogy a módosítás, illetve hatályon kívül helyezés ilyen típusú joghatásától (végrehajthatóságától) függetlenül a módosító rendelkezés, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés technikai szempontból végrehajtottá válik, azaz ez a tény az automatikus deregulációt nem akadályozhatja. A Jat. új 12. § (3) bekezdése ennek megfelelően a joghatás kiváltására nem alkalmas módosító rendelkezésre, illetve hatályon kívül helyező rendelkezésre is alkalmazni rendeli a végrehajtottá vált rendelkezésekre vonatkozó szabályokat azzal az eltéréssel, hogy a hatályvesztés időpontjának az azt követő napot kell tekinteni, amikor az ilyen rendelkezés joghatás kiváltására alkalmassága esetén végrehajtottá vált volna.

Lényeges, hogy ez nem azt jelenti, hogy a hibás módosításokat is át kell vezetni az alapjogszabályon: ha nem hajtható végre a módosítás, illetve a hatályon kívül helyezés a jogalkotó hibája miatt, az csak új, megfelelő jogalkotói aktus útján küszöbölhető ki."

8. §

„A Jat. javaslat szerinti új 12/A. §-a a "normál" módosító, illetve hatályon kívül helyező jogszabályi rendelkezés mintájára meghatározza a Jat. 9. § (1) bekezdése szerinti - azaz a hatálybalépést megelőző - módosító, illetve hatályon kívül rendelkezések végrehajtottá válásának az időpontját. Ez abból a szempontból lényeges, hogy így jogszabály rendelkezik arról, hogy mely időpontig kell hatályban maradnia az ilyen szabálynak: az ezt megelőző időpontban történő hatályvesztése azt jelentené, hogy az ténylegesen nem fejt ki joghatását.

A Jat. új 12/A. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés indoka megegyezik a javaslat 7. §-a szerinti módosítás indokaival.

A Jat. új 12/B. §-a a Jat. hatályos 12. §-a szerinti jogintézmény újraszabályozásával biztosítani kívánja az automatikus dereguláció szélesebb körű érvényesülését, amely - kizárólag technikai deregulációs értelemben - garanciája a jogrendszer hatékonyabb "öntisztulásának". A módosítás a végrehajtottá vált rendelkezések hatályvesztését követően visszamaradó üres, tehát már végrehajtható, joghatás kiváltásra alkalmas rendelkezést nem tartalmazó jogszabály "vázak" hatályvesztését mondja ki. A javaslat a Jat. hatályos 12. § (3) bekezdése szabályozási struktúráját veszi alapul a "váz" meghatározásakor, illetve az abban szereplő elemeket egészíti ki: ilyen új elemnek tekintendő a sarkalatosági záradék vagy a normatív tartalommal nem rendelkező szerkezetiegyeség-megjelölés (például az alcím címe, a fejezet címe, stb.), amelyek megléte a jövőben nem lesz gátja az automatikus deregulációnak. Ezzel tovább csökkenhet a periodikus, programszerű dereguláció gyakorisága, illetve terjedelme, mivel a Jat.-ból következő automatikus dereguláció a csak módosító, illetve hatályon kívül helyező rendelkezést tartalmazó, önálló szabályozási tárgygyal nem rendelkező "hordozó" jogszabályok teljes végrehajtottságát követően szükségessé váló, egyedi jogalkotással történő deregulációját kiváltja."

A jogalkotó a jelen ügy alapjául szolgáló perben alkalmazandó 12/A § tekintetében előadott indoklásban arra hivatkozik, hogy a „Jat. új 12/A. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés indoka megegyezik a javaslat 7. §-a szerinti módosítás indokaival."

A javaslat 7. §-a szerinti módosítás indokolása (lsd. fenn) viszont egyértelműen rögzíti:

„Lényeges, hogy ez nem azt jelenti, hogy a hibás módosításokat is át kell vezetni az alapjogszabályon: ha nem hajtható végre a módosítás, illetve a hatályon kívül helyezés a jogalkotó hibája miatt, az csak új, megfelelő jogalkotói aktus útján küszöbölhető ki.”

A jelen ügy alapjául szolgáló perben egyértelműen megállapítást nyert, hogy az Ör2. számos ok miatt „hibás” jogszabály, az Önkormányzat még a helyi jogalkotásra vonatkozó, saját maga alkotta szabályokat sem tartotta be (pl. előterjesztésre vonatkozó határidő), ezen nyilvánvaló tény az Önkormányzat az Ítélet alapjául szolgáló perben megcáfolni sem tudta.

A törvényi indokolás szerint azonban a „hibás módosításokat” nem lehet átvezetni az alapjogszabályon, amely a jelen ügyre vonatkoztatva azt jelenti, hogy a jogalkotó szándéka szerint, **amennyiben a hatályba nem lépést elrendelő jogszabály közjogilag érvénytelen, úgy annak alkalmazása kizárt.**

Az Alaptörvény 28. Cikkére figyelemmel a Jat. indoklása alapján megállapítható, hogy az Ör2. normatartalmát jogszerűen nem lehetett volna végrehajtani, ezért nem válhatott végrehajtottá sem.

A Jat. szerinti „végrehajtottá válás” dogmatikailag nem jelenthet mást, mint azt, hogy a végrehajtottá vált jogszabály normatartalma a jogrendszer részévé vált, függetlenül attól, hogy a normatartalmat hordozó jogszabály hatályát veszti – kizárólag abból a célból – hogy tartalmával ne terhelje tovább az egyébként is komplex és terjedelmes jogrendszert.

A jogirodalom különbséget tesz a jogszabály hatálya és alkalmazhatósága között. A hatály a jogszabálynak az az állapota, amely alatt a társadalmi viszonyok rendezésére képes, azaz amely időtartamban általában joghatás kiváltására képes. Ezzel szemben az alkalmazhatóság azt jelenti, hogy egy konkrét jogviszonyt az adott jogszabályi rendelkezés alapján kell-e megítélni. A hatály és az alkalmazhatóság az esetek döntő

többségében egybeesik (a hatályos jogszabály alkalmazható és az alkalmazható jogszabály hatályos), de nem feltétlenül.

Jelen ügyben – annak ellenére, hogy már nem hatályos jogszabály – az Ör.2 a Budapest Környéki Törvényszék 101.K.701.908/2023/17. számú ítéletének indoklása szerint a bíróság által egyértelműen alkalmazott jogszabálynak minősül.

Az Abtv. - a korábbi Abtv.-vel azonos módon - rögzíti, hogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezés a hatályvesztéstől kezdve nem alkalmazható. Ez azonban nem pontos, legalábbis nem felel meg az alkalmazhatóság jogirodalomban kimunkált (és a Jat-ban is használt) fogalmának. Az Abtv. 45. § (1) bekezdésének főszabálya nem jelenti ugyanis azt, hogy a jogalkalmazó ne dönthetne el ügyet a későbbiekben a megsemmisített rendelkezés alapján; ezt jelenti ugyanis az alkalmazhatóság. A (3) bekezdésből egyértelműen kiderül, hogy a megsemmisítés nem jár generális alkalmazási tilalommal; általában nincs olyan hatása, hogy a jogalkalmazó nem használhatja a megsemmisített rendelkezést a döntéseiben.

Az Abtv. 45. §-a egészének figyelembe vételével, a logikai értelmezés segítségével az "e naptól kezdve nem alkalmazható" fordulatot úgy kell értelmezni, hogy a hatályvesztést kimondó határozat közzétételét követő nap 0 órától - főszabály alapján - a megsemmisített rendelkezés alapján új jogviszony nem jöhet létre.²

Az Alkotmánybíróság már a régi Abtv. hatálya alatt megállapította - a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz tekintetében [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] -, hogy az alkotmányjogi panasz funkciója a jogorvoslat, az indítványozó konkrét jogsérelmének az orvosolhatóvá válása az Alkotmánybíróság eljárása folytán.[47]

Bár a régi Abtv. nagyon szűk lehetőséget adott az egyéni jogsérelem orvoslására és az alkotmányjogi panasz elsődleges funkciójának, a szubjektív jogvédelemnek az érvényesítésére, az Alkotmánybíróság - élve a jogszabály ex nunc hatályú megsemmisítése főszabályától való eltérés lehetőségével [rég. Abtv. 43. § (4) bekezdés] - megkísérelte az elmozdulást az elvont, hierarchikus alkotmányvédelemtől az egyéni jogsérelmek orvoslása felé.

Mivel a konkrét, egyedi alapjogsérelem felülvizsgálata nem léphetett át az adott ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságán, először a jogkövetkezményekben differenciált az alkotmányjogi panasz előterjesztője javára azzal, hogy a csakis rá vonatkozó visszamenőleges hatályon kívül helyezéssel alkalmat adott jogsérelme orvoslására.[48]

Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójának gyengesége még egyértelműbben megmutatkozott akkor, amikor a törvény betűje nem, hanem csak az ahhoz kapcsolódó bírói jogértelmezés volt alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság a jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatának a magyar jogrendből hiányzó intézménye helyett dolgozta ki az "élő jog" doktrínáját, amelyet az elvi alapokat lefektető 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban az egyébként alkotmányosan is értelmezhető, de a bírói gyakorlatban következetesen alkotmányellenes tartalommal alkalmazott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének igazolására használt. Megállapította, hogy a jogalkalmazás erre irányuló hatáskör hiányában nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság eljárásának, de **"az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos értékekkel összevetnie.** Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint **»élő jog« alatt a jogszabály értelmezett és alkalmazott tartalmával együtt kell érteni.**"[49] Ha tehát valamely jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódott, akkor ez a normatartalom képezte az alkotmányossági felülvizsgálat alapját. Az alkotmányellenes joggyakorlatot azonban csak a jogszabály megsemmisítésével lehetett megszüntetni. Az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése és a panaszos ügyében való

² Az alkotmánybírósági törvény kommentárja (Budapest: Pázmány Press, 2022) Szerkesztette: Zakariás Kinga – az Abtv. 45. §-ához fűzött kommentár 2.3. fejezete.

alkalmazhatatlanságnak kimondása mellett - ekkor először és utoljára a régi hatáskörök mellett - mégis megsemmisítette a megtámadott bírósági ítéleteket is arra hivatkozva, hogy az alkalmazhatatlanság eljárásjogi következményeinek szabályozatlansága miatt csak így érvényesülhetett a konkrét ügyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója.³

Miként az a fentiekben előadásra került, a **Jat. automatikus deregulációs mechanizmusából eredő alkotmányossági anomáliát az Alkotmánybíróság maga is észlelte**, és a 3197/2018. (VI. 21.) AB számú határozatában (annak [32] bekezdésében) kifejtette, hogy az Alaptörvénybe ütköző tartalmú, de már nem hatályos módosító szabály (jelen esetben hatályba nem lépést kimondó szabály) megsemmisítésének szükségessége esetén a módosító (jelen esetben hatályba nem lépést kimondó) szabályt nem csak megvizsgálja, hanem szükséges és indokolt esetben annak ex tunc hatályú alaptörvény-ellenességét is kimondja, ezt követően pedig esetenként dönt arról, hogy az ex tunc hatályú alaptörvény-ellenesség folytán visszaáll-e a módosítás előtti szövegállapot vagy sem.

Fentiekre tekintettel terjesztette elő az Indítványozó a jelen alkotmányjogi panaszban előadott másodlagos kérelmet, amely alapján az ex tunc hatályú alaptörvény-ellenesség folytán visszaáll a Göd Város Önkormányzata Képviselő-testülete által alkotott, helyi építési szabályzatról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet Ör.2 előtti szövegállapota, azaz az Ör.1. hatályba lép.

B/III.

előadás a hiánypótlási felhívásra tekintettel

A hiánypótlás tárgya

Az Alkotmánybíróság a IV/3163-1/2024. számú hiánypótlás teljesítésére felhívó levelében arra mutatott rá, hogy az Indítványozónak az Alkotmánybírósághoz 2024. szeptember 11-én érkezett alkotmányjogi panasz nem tartalmazott az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdése szerinti határozott kérelmet, mert nem tartalmazott az alapjogsérelem és a támadott jogszabály, illetve bírósági döntés közötti összefüggést alátámasztó alapjogi érvelést magába foglaló indokolást.

Az Alkotmánybíróság felhívásban kiemelte azt is, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján jogszabály alkotmányossági vizsgálatára csak akkor van lehetőség, ha azt az ügyben eljáró bíróság alkalmazta.

Az Ör.2. alkalmazása a konkrét ügyben

Az alkotmányjogi panasz indítványban részletesen bemutatásra került, hogy az Ör.2., illetve Göd Város Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 20/2019. (X. 10.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.1.) milyen eljárás mellett, illetve milyen tartalommal került elfogadásra.

Összefoglalóan: az Indítványozó településrendezési szerződést kötött az érintett gödi önkormányzattal, amely arra tekintettel és annak teljesítése érdekében elfogadta az Ör.1.-et majd – alaptörvény-ellenesen – elfogadta az Ör.2.-t, amire figyelemmel az Ör.1. nem lépett hatályba. Az alapügy jogvitája azért alakult ki, mert az Indítványozót – holott erre vonatkozóan településrendezési, tehát az épített környezet alakításáról és védelméről szóló, már nem hatályos, 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30/A. § (1) bekezdése alapján közigazgatási szerződést kötött az önkormányzattal – az alaptörvény-ellenes módon elfogadott Ör.2. szükségtelenül korlátozta ingatlanjaira vonatkozó tulajdonjogának részét képező rendelkezési jogának gyakorlásában.

³ Az alkotmánybírósági törvény kommentárja (Budapest: Pázmány Press, 2022) Szerkesztette: Zakariás Kinga - Kinga – az Abtv. 45. §-ához fűzött kommentár 1.1. fejezete.

Az alaptörvény-ellenesen elfogadott Ör2.-re tekintettel az Ör1. nem lépett hatályba, az Ör2. pedig a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. § (1) és (2) (Jat.) bekezdésére tekintettel hatályát veszítette. Ennek következtében a támadott bírósági ítélettel lezárt ügyben a Pest Vármegyei Kormányhivatal (mint alperes), illetve a Budapest Környéki Törvényszék a támadott ítélet alapjául szolgáló perben elsődlegesen a Göd Város Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: **Hész.**) alapján járt el. Ezzel összefüggésben, az Abtv. 26. § (1) bekezdésére tekintettel – vagyis arra, hogy a konkrét ügygel összefüggésben csak olyan jogszabály ellen lehet alkotmányjogi panaszt előterjeszteni, amelyet a bíróság ténylegesen alkalmazott – a következőket kell kiemelni.

Először is, a Budapest Környéki Törvényszék az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletének [31] bekezdésében rámutatott, hogy „bíróság a Kp. 85. § (1) és (2) bekezdése alapján a keresettel támadott határozatot a hozatalakor hatályban lévő jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja. A telekalakítás iránti kérelemről szóló döntés hozatalának időpontjában az Ör1. által módosított HÉSZ szabályait a hatálybalépésének elmaradása folytán nem lehetett figyelembe venni. A bíróság a közigazgatási perben az Ör1. hatályba nem lépésére vonatkozó **Ör2. figyelembevételét nem mellőzhette tekintettel arra, hogy az Ör2. Alaptörvénybe ütközését, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsa által a folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárását az Alkotmánybíróság, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem állapította meg.** A bíróság nem dönthet akként, hogy a felperes telekalakítási kérelme az Ör1. által módosítani tervezett HÉSZ építési övezetre vonatkozó rendelkezéseit nem sérti.” **Tehát, a Budapest Környéki Törvényszék ítéletében az Ör2.-t az ítélet meghozatalához figyelembe vette, vagyis alkalmazta.**

Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az „Alkotmánybíróság azonban hatályon kívül helyezett normát is vizsgálhat az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján [...]. Ennek feltétele a támadott, hatályon kívül helyezett norma konkrét esetben való alkalmazandósága.” {3337/2024. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [20]}. Az Ör2. a Jat. rendelkezéseire tekintettel hatályát veszítette, ugyanakkor a konkrét ügyben a Budapest Környéki Törvényszék az előzőek szerint mégis alkalmazta, vagyis azzal összefüggésben az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz előterjeszthető.

Szükséges továbbá megjegyezni, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jut, hogy az ügyben az alaptörvény-ellenesen elfogadott Ör2.-t nem kellett alkalmaznia a bíróságnak, úgy a Jat. 9. § (2) bekezdésében biztosított jogalkotói lehetőség – vagyis, hogy egy szabályszerűen elfogadott és kihirdetett jogszabály hatályba lépését a jogalkotó egy másik jogalkotási aktussal visszavonja – jogalkotói önkénynek adhat teret. Ugyanis, mint a jelen helyzetben is, a jogalanyok bízhatnak abban, hogy egy jogszerűen megalkotott és kihirdetett jogszabály (jelen esetben az Ör1.) hatályba is lép, illetve, hogy a főszabály alóli kivételek csak szűk körben és csak megfelelő garanciák mellett kerülnek alkalmazásra. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben csak szűk körben lehet hivatkozni alkotmányjogi panasz eljárásban, amibe nem tartozik bele a visszaélésszerű jogalkotás tilalmának, illetve az úgynevezett bizalomvédelem elvének sérelme {3323/2024. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [96]}. **Ugyanakkor ez azt is eredményezheti, hogy a jogalanyok alkotmányos jogvédelem nélkül maradnak ezekben a helyzetekben hiszen jogviszonyaik alakítását a hatályba lépés előtt álló jogszabályhoz igazították és okkal bízhattak abban, hogy az hatályba is lép. Ha azonban se az, sem pedig az azt módosító jogszabály nem támadható, úgy a kialakult alapjogsérelem orvoslására semmilyen mód nincs.**

A jogszabályok és jogintézmények kiszámítható működése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvének esszenciája {V.ö.: 1/2024. (I. 9.) AB határozat, Indokolás [101]}. Továbbá összefoglalóan: „»[a] jogalkotó fennálló, tartós jogviszonyokba való beavatkozásának ugyanakkor korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem követelménye. A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozás. Az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, vizsgálva, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvény-ellenesség megállapítását. A meghatározott jogviszonyból eredő jogok jövőre szóló

megszüntetése kapcsán ennek megfelelően az Alkotmánybíróság figyelembe vette többek között azt a körülményt, hogy a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanlanságában a felek bizakodhattak-e vagy sem [...], illetve a szabályozás változatlanlansága ésszerűen elvárható volt-e [...]. Arra is tekintettel volt továbbá, hogy a bizalomvédelem a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglevő jogosultságokra történő vonatkoztatása, meglevő jogosultság hiányában pedig az Alkotmánybíróság csak a norma megismeréséhez szükséges időt kérheti számon a jogalkotáson [...].» {3003/2020. (II. 4) AB határozat, Indokolás [20].}.

Jelen helyzet speciális, ugyanis az Indítványozó, a már nem hatályos Étv. 30/A. §-a alapján településrendezési – vagyis közigazgatási – szerződést kötött az érintett önkormányzattal. Utóbbi tehát, a szerződés tartalma szerint kötelezettséget vállalt arra, hogy „a szerződést teljesíti, függetlenül a polgármesterének személyében vagy a képviselőtestület személyi összetételében bekövetkező változásoktól, és tartózkodik minden olyan döntés vagy intézkedés meghozatalától, amely jelen szerződés teljesítését hátrányosan befolyásolja”.

Az önkormányzat tehát kifejezetten kötelezettséget vállalt arra, hogy a HÉSZ-nek a településrendezési szerződésnek megfelelő módosítása esetén nem hoz olyan további döntést, amely településrendezési szerződés teljesítését megakadályozza. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (3) bekezdése szerint a közigazgatási szerződés közigazgatási cselekménynek tekintendő. A Kp. 4. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának jogszerűsége. Mivel az Étv. szerinti településrendezési szerződés speciális – jogalkotást eredményező (V.ö.: a már nem hatályos Étv. 10. §-a) – közigazgatási szerződés, ezért annak jogszerűsége a meghozandó norma kapcsán annak alaptörvény-konformitását is magába kell foglalnia.

Fontos kiemelni azt is, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „Magyarország területén a közhatalom bármely gyakorlása [...] alapjogilag kötött.” {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [47]}. Nem fordulhat tehát elő olyan helyzet, hogy a jogalanyok egy közhatalmi tevékenység – jelen esetben a jogalkotásban manifesztálódó közigazgatási szerződés – vonatkozásában alapjogvédelem nélkül maradjanak.

Az Indítványozó tudatában van annak, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét alkotmányjogi panasz eljárásban csak kivételes esetekben lehet felhívni (V.ö.: 3352/2024. (IX. 23.) AB végzés, Indokolás [19]). Indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejezetten hivatkozott is az Ör2. kapcsán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság részét képező kellő felkészülési idő követelményének sérelmére. Ugyanakkor az Indítványozó szubsztantív alapjogsérelmének vizsgálatakor – akkor is, ha az Alkotmánybíróság úgy találja, hogy az Ör2.-t a bíróság a Budapest Környéki Törvényszék ítéletében foglaltakhoz képest mégsem alkalmazta – az előbbieken kifejtetteket az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie annak az alkotmányjogi panaszban ismertetett alaptörvény-ellenességét. Ellenkező esetben ugyanis az Indítványozó mindenfajta jogvédelem nélkül marad.

Az Ör2. szubsztantív alaptörvény-ellenessége: az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog sérelme

A már nem hatályos, de az ügyben alkalmazott, az alkotmányjogi panaszban ismertetettek szerint alaptörvény-ellenes módon elfogadott Ör2. sérti az Indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz, azon belül is a rendelkezéshez való jogát. A Budapest Környéki Törvényszék támadott ítélete által felülvizsgált telekalakítási ügyben azért utasította el a Pest Megyei Kormányhivatal az Indítványozó telekalakítási engedély iránti kérelmét, mert az nem felelt meg a hatályos HÉSZ-nek. Az Indítványozó ugyanakkor az ismertetettek szerint okkal bízhatott abban, hogy a HÉSZ a településrendezési szerződés alapján az Ör1. szerint módosul. Az Indítványozó telekalakítási engedély iránti kérelme ennek maradéktalanul megfelelt volna ugyanis az Ör1.-et éppen ezért – a megkötött településrendezési szerződés alapján – fogadta el Göd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete.

Az alkotmányjogi panaszban ismertetésre került, hogy a településrendezési szerződés tartalmát fogantató Ör1. módosította volna az Indítványozó tulajdonában álló ingatlanok övezeti besorolását (Má-1-ről Lke-14-re). Az alapügyben az Indítványozó az Ör1.-nek megfelelő telekalakítási engedély iránti kérelemmel fordult a Pest Megyei Kormányhivatalhoz, amely azt a szakhatóság – Göd Város jegyzője – állásfoglalása alapján elutasította. A szakhatósági állásfoglalás szerint a hatályos HÉSZ alapján a telekalakítási kérelem által érintett ingatlanok az Má-1 övezetbe tartoztak, a kérelem viszont az arra vonatkozó szabályozásnak nem felelt meg. Erre tekintettel pedig – mivel a szakhatósági állásfoglalás kötötte – a kormányhivatal az engedély iránti kérelmet elutasította. Az Indítványozó tehát az alaptörvény-ellenes módon elfogadott Ör2. miatt nem tudott élni az ingatlanjaira vonatkozó rendelkezési jogával.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való joggal összefüggésben az Alaptörvény hatálybalépése előtt kialakított gyakorlatát megerősítve kimondta, hogy „[a] használati, a birtoklási és a rendelkezési jog a tulajdonjog tartalmát adó, a tulajdonhoz tartozó részjogosítványok, amelyek a dolog feletti hatalmat és a dolog élvezetét jelentik. Az Alkotmánybíróság már több döntésében [...] rámutatott arra, hogy a tulajdonjoghoz kapcsolódó részjogosítványok korlátozása »csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan«. [...] Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben arra is felhívta a figyelmet, hogy a tulajdonjog (és részjogosítványai) korlátozásának alkotmányosan elfogadható indoka lehet a korlátozás közérdekűsége. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság határozza meg azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás arányosságát eldöntik. [...]« [...]” {18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [21]}.

Továbbá, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „önmagában egy ingatlan tulajdonjogából fakadóan senkinek sem lehet alanyi joga arra, hogy a tulajdonában álló földterületen építkezzen, az építéshez való jog ugyanis csak az építési jogszabályok keretei között illeti meg az ingatlantulajdonosokat. **Az építéshez való jog ugyanakkor a tulajdonosi jogok körébe tartozó sajátos jogként meghatározott esetekben a tulajdonhoz való jogon keresztül alkotmányos védelemben részesíthető, az ugyanis szorosan kapcsolódik az ingatlan tulajdonosának az ingatlanon fennálló használati, illetve az ingatlan feletti rendelkezési jogához.** Az építési jogot korlátozó jogszabályi rendelkezések ezért egyben a használat és a rendelkezés tulajdonosi részjogosítványainak gyakorlását is korlátozhatják, és adott esetben akár az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jog korlátozásához is vezethetnek, mely korlátozás igazolhatóságát (és ezáltal a szabályozás Alaptörvénnyel való összhangját) az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell megvizsgálnia. A tulajdonjog valamely elemének korlátozása ugyanis csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alaptörvényi jognak az alaptörvény-ellenes korlátozásával, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan [...]” {3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [22]}.

Az Alkotmánybíróság szintén korábbi gyakorlatát megerősítve, a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságával összefüggésben kimondta, hogy „[a] tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell venni azonban az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség.

A jelenlegi körülmények között a közérdek értelmezésénél elfogadható, hogy bár közvetlenül a magánérdek áll előtérben, közvetetten a társadalmi problémák megoldása révén az egész közösség érdekeinek szolgálatáról van szó. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelés jogkörében hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is – az

Alkotmány 8. § (2) alapján – az arányosság. Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia«. [...]” {3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [53]}.

Az Indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogát – azon belül is rendelkezési, illetve építési jogát – sérti az ügyben alkalmazott, az alkotmányjogi panaszban kifejtettek szerint alaptörvény-ellenes módon elfogadott Ör2. Az Indítványozó ingatlanjaival való meghatározott rendelkezés érdekében kötött településrendezési szerződést a gödi önkormányzattal. Az önkormányzati képviselő testülete a szerződéses kötelezettségének végrehajtása érdekében elfogadta az Ör1.-et. A folyamatnak tehát az volt a lényege – amelybe a rendeleteket megalkotó képviselő testület is beleegyezett – hogy az Indítványozó ingatlanjait meghatározott módon hasznosíthassa. Más szavakkal: az Indítványozónak az érintett és tulajdonában álló ingatlanok feletti rendelkezési jogát előre meghatározható módon a településrendezési szerződés, illetve az Ör1. garantálta.

Mind fentebb, mind az alkotmányjogi panaszban ismertetésre került, hogy az alaptörvény-ellenes módon elfogadott Ör2. megakadályozta az Indítványozót abban, hogy a tulajdonában álló ingatlanok felett a településrendezési szerződésnek, illetve az azt leképező Ör1.-nek megfelelő módon rendelkezni tudjon. Az Ör2. alaptörvény-ellenes módon történt elfogadásának semmifajta igazolható indoka nem volt. Azzal a képviselő-testület lényegében megszegte a településrendezési szerződésben tett vállalásait ezáltal pedig – az Ör2.-n keresztül – szükségtelenül korlátozta az Indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogát.

B/IV.

a II. pontban foglalt kérelemre vonatkozó indokolás

A Budapest Környéki Törvényszék 101.K.701.908/2023/17. számú ítéletének alaptörvény-ellenessége megállapítására és az ítélet megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz alapja az, hogy az ítélet olyan jogszabályon (Ör.2) alapul, amely Alaptörvénybe ütközik az alábbiakra tekintettel.

B/IV/1

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezései

Magyarország Alaptörvénye értelmében:

B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

T) cikk

(2) Jogszabály (...) az önkormányzati rendelet.

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

32. cikk (3) bekezdés: Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

b) Az ítélet alapjául szolgáló jogszabály (Ör.2) alaptörvény-ellenességének indokolása

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

A **jogbiztonság követelménye** nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás

kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” (56/1991. (XI.8.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság már ítélkezési gyakorlatának kezdetén rögzítette, hogy „Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály” [11/1992. (III.5.) AB hat.]. Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után [29/1997. (IV.29.) AB hat.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogszabályalkotás garanciális szabályainak a megsértése a jogszabály megsemmisítését eredményezi [Lásd pl. a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatot].

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásában hozott 145/2011. (XII. 2.) AB határozatában elvi élel rögzítette:

„A jogszabály akkor érvényes – és határolható el más, nem jogi normáktól – ha megfelel az ún. érvényességi kritériumoknak: e nélkül ugyanis érvényességről nem lehet beszélni. A közjogi érvényességi kritériumok (érvényességi kellékek) a következők:

- a) A jogszabálynak a létrehozására feljogosított szervtől kell származnia, vagyis annak az állami-közhatalmi szervnek kell megalkotnia, amely erre kifejezetten jogosult.
- b) A jogszabályt a vonatkozó eljárási előírásoknak megfelelően kell megalkotni, vagyis az előírt eljárási rend szerint kell létrejönnie.
- c) A jogszabály nem állhat ellentétben a felsőbb fokozatú jogszabállyal, végső fokon az Alkotmánnyal (érvényesülnie kell a jogforrási hierarchiának).
- d) A jogszabályt az előírt módon ki kell hirdetni.”

Az Ör.2 elfogadása során a jogállamiság fenti kritériumait megsértette a jogalkotó, Göd Város Önkormányzat képviselőtestülete, és egyúttal megsértette az Alaptörvény azon rendelkezését is, miszerint önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes jogszabállyal.

Azt a kérdést, hogy a külön jogszabályban meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie [ABH 2000, 202, 207.].

Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kell, hogy a kérdéses jogalkotási eljárási szabályt a jogszabály előkészítője, illetve a jogalkotó az adott esetben megtartotta vagy megszegte-e.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság elvének a megsértése csak olyan jogalkotási eljárási szabály megszegése alapján mondható ki, amely kellően konkrét, világos és egyértelmű normatartalommal rendelkezik.

Jelen ügyben egyértelműen megállapítható, hogy kellően konkrét, világos és egyértelmű normatartalommal rendelkező jogalkotási eljárási szabályok megszegése valósult meg, az Önkormányzat a saját maga alkotta jogalkotási szabályokat sértve járt el az alábbiak szerint.

Göd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 33/2014. (XII. 1.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról (SzMSz) rendelkezései szerint

11. § (1) Az előterjesztések írásban és szóban terjeszthetők elő. A testületi ülésre előterjesztést tehet:
a) a polgármester, az alpolgármester(ek),

- b) a képviselő-testület bizottságai,
- c) bármely települési képviselő,
- d) a jegyző, az aljegyző
- e) a főépítész, a főkertész és az osztályvezetők
- f) akit a képviselő-testület előterjesztés készítésére kötelez.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak szerint a jogosultak módosító indítványt tehetnek. Az ülést megelőző munkanap 12 óráig írásban benyújtott módosító indítványt haladéktalanul elektronikus úton el kell juttatni a települési képviselők részére.

(3) A bizottsági döntést nem igénylő írásbeli előterjesztéseket, valamint az előterjesztésekhez csatolt anyagot az előterjesztőnek a testületi ülés előtt 7 nappal 16 óráig, a bizottsági tárgyalást igénylő anyagot pedig a bizottsági ülést megelőzően 4 nappal 10 óráig a polgármesteri hivatal titkárságán le kell adni. Az anyagleadási határidőt követő munkanapon a polgármesteri hivatal titkársága továbbítja beérkezett előterjesztéseket a Képviselő-testület illetve a bizottságok tagjainak.

Az Ítélet alapjául szolgáló peres eljárásban benyújtott keresetlevél mellékleteként **F/14** alatt csatolt, az **Ör.2** elfogadásának alapjául szolgáló előterjesztés 2019. október 30. napján készült, az Ör.2-t elfogadó testületi ülés azonban 2019. november 5-én került megtartásra, tehát **az SZMSZ által előírt szabályokat megsértve került előterjesztésre az Ör.2 elfogadásának alapjául szolgáló előterjesztés, amelyből okszerűen az következik, hogy annak alapján Göd Város Önkormányzatának képviselőtestülete jogszerűen rendeletet nem alkothatott.**

Az SZMSZ 12.§-ában foglaltak szerinti sürgős megtárgyalás szabályainak alkalmazása sem történt meg.

Az SZMSZ 12. §-a az alábbiakat tartalmazza:

„A polgármester, az alpolgármester(ek), a képviselő, a bizottság elnöke, a nemzetiségi önkormányzat elnöke, a jegyző indítványozhatja a képviselő-testületnek a napirendi javaslatba fel nem vett előterjesztés sürgős megtárgyalását. Ezen sürgősségi indítványt előterjesztés formájában a polgármesternél kell írásban benyújtani legkésőbb a testületi ülés megnyitásáig. A sürgősségi indítványnak meg kell felelnie az előterjesztés formai és tartalmi követelményeinek, valamint tartalmaznia kell a sürgős tárgyalás indokolását. A képviselő-testület, a téma sürgős tárgyalásáról vita nélkül, egyszerű szótöbbséggel dönt.”

Látható, hogy a **sürgős megtárgyalás alapja csak jogszerűen előterjesztett előterjesztés lehet**, amely a jelen helyzetben **nem valósult meg**, ugyanis a polgármesternek az Ör.2 elfogadására vonatkozó előterjesztése nem felelt meg az SZMSZ-nek.

A képviselő-testület nem is döntött az előterjesztés sürgős tárgyalásáról, ilyen döntés nem volt, ezt az érintett képviselő-testületi ülés jegyzőkönyve is bizonyítja.

A jogalkotó nemcsak megalkotni, hanem betartani is köteles az általa alkotott jogszabályban foglaltakat. Ha attól el kíván térni, a jogszabályt először módosítani kell.

A képviselő-testület (és szervei) nem hozhat(nak) olyan döntést, ami ellentétes az általa megalkotott rendelettel.

Az eljárási szabályok betartása és az eljárási szabályok érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele. Ennek része – többek között – a jogszabályalkotás alapjául szolgáló előterjesztésekre vonatkozó szabályok betartása.

Ebből következően **az előterjesztésre vonatkozó szabályok megszegésével előterjesztett Ör.2-t jogszerűen elfogadni nem lehetett, az Ör.2 ezért közjogilag semmis jogszabály.**

Az SZMSZ rendelkezései szerint:

20. § (1) A közmeghallgatás határozatképes testületi ülés, amelyet évente legalább egy alkalommal tart a testület. A közmeghallgatásra az Mötv. 54. §-a irányadó.

(2) A közmeghallgatás kiírására és lebonyolítására a testületi ülés összehívásával és vezetésével kapcsolatos szabályok az irányadóak. A képviselő-testület a közmeghallgatáson lehetővé teszi az állampolgároknak, a társadalmi szervezeteknek, hogy közvetlenül terjesszék elő közérdekű javaslataikat, kérdéseiket, valamint közérdekű kezdeményezéseiket.

(3) A lakosság meghatározó körét vagy egészét érintő, kiemelkedően fontos ügyekben, a testületi döntések meghozatala előtt a képviselő-testület közmeghallgatást tart, amelyen a döntés által érintettek megjelenhetnek és legfeljebb öt perces felszólalással a döntéshozók előtt közvetlenül kifejtethetik álláspontjukat az előterjesztésről.

(4) A képviselő-testület a döntés előtt a következő kérdésekben közmeghallgatást tart:

a) a helyi életviszonyokat alapvetően befolyásoló rendelet tervezetéről,

b) nagyobb fejlesztések, beruházások tervezetéről,

c) egyéb esetben akkor, amikor azt a szavazásra jogosult polgárok legalább 5%-a kéri, vagy ha azt a települési képviselők minősített többsége vagy az önkormányzat valamely bizottsága indítványozza.

Az Indítványozó álláspontja szerint egy olyan önkormányzati rendelet hatályba nem lépéséről hozandó rendelet megalkotása előtt, amely rendelet megalkotása során – mivel a település fejlődését, a településen élők, ott-tartózkodók életkörülményeit hosszabb időszakra döntően befolyásolja – a Korm. rendelet 29/A. §-a alapján lakossági fórumot kellett megtartani, nem mellőzhető a nyilvánosság legalább olyan mértékű előzetes tájékoztatása, amilyen mértékű tájékoztatás a hatályba nem léptetni kívánt rendelet tekintetében megvalósult.

Az Ör.1 hatályba nem léptetésének az lett következménye, hogy az Indítványozó és az Önkormányzat között létrejött településrendezési szerződésben meghatározott, az **Önkormányzat javára történő közérdekű vagyonátruházások és beruházások meghiúsultak.**

Az Önkormányzat tehát lakossági fórum megtartása, a helyi közösség tájékoztatása és véleményének kikérése nélkül

- meghiúsította 61.072,18 m2 alapterületű (430.000.000,- Ft értékű) ingatlanrész bármilyen ellenérték vagy ellenszolgáltatás nélkül, közérdekű kötelezettségvállalás jogcímén - részben közpark és intézményi terület kialakítása céljából - történő megszerzését;

- meghiúsította a már jelenleg is az Önkormányzat tulajdonában álló valamint az Önkormányzat tulajdonába kerülő közutak mintegy 750.000.000,- Ft értékű fejlesztését

Különösen annak fényében érthetetlen a közmeghallgatás hiánya, hogy az Ör.2-t elfogadó képviselőtestületi ülésen a 9) napirendi pont alatt hozott 235/2019. (XI. 5.) Ök. határozat akként döntött, hogy 2019. november 25. napján közmeghallgatást tart. A közmeghallgatásra vonatkozó előterjesztés során a megválasztott új polgármester, Balogh Csaba előadta, hogy „Az idei évben kötelező még egy közmeghallgatást tartani. Ez 2019. november 25-én hétfőn lesz 18 órától a Duna-part Nyaralóházak színháztermében. Ez egy rendes testületi ülés lesz. A következő évben szeretnénk több közmeghallgatást tartani. Az első 2020. január 13-án lenne a József Attila Művelődési Házban, ahol mindenkinek lehetősége lesz az öt érintő ügyekről kérdéseket feltenni.”

Indítványozó álláspontja szerint az Ör.2 elfogadása kapcsán az Önkormányzat megfosztotta őt, és valamennyi helyi lakost attól, hogy a döntéshozók előtt közvetlenül kifejtessék álláspontjukat a kiemelkedően fontos ügynek minősülő Ör.2-re vonatkozó előterjesztésről, amelyről Indítványozónak és a helyi lakosoknak még csak tudomásuk sem volt.

Jelen ügyben az Ör.2 elfogadása során az Önkormányzat képviselőtestülete semmiféle közérdeket nem határozott meg, amely megalapozhatta volna az Ör.1 hatályba nem lépését. Éppen ellenkezőleg, az Ör.2 elfogadására vonatkozó előterjesztés szerint:

„Tisztelt Képviselő-testület!

Göd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a helyi építési szabályzatáról szóló 24/2016. (XII.9.) sz. Ök. rendeletét módosította a 20/2019.(X.10.) sz. Ök. rendeletét.

A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) 40.§ (6) bekezdése szerint a településrendezési eszköz elfogadására irányuló eljárás során a végső szakmai véleményezési szakaszban az állami főépítész hatáskörében eljáró megyei kormányhivatal az egyeztetést követően záró szakmai véleményt küld a településrendezési eszköz elfogadásához. A Pest Megyei Kormányhivatal Állami Főépítésze PE/AF/00003-8/2019. ügyiratszám alatt záró szakmai véleményt adott ki 2019. október 1. napján. Ezt követően a Képviselő-testület elfogadta a Helyi Építési Szabályzat módosítására vonatkozó 20/2019.(X.10.) sz. Ök. rendeletet 2019. október hó 9. napján. A Rendelet 43.§ (1) bekezdése szerint a településrendezési eszköz teljes eljárás esetén a közlését követő 15. napon, de leghamarabb az elfogadástól számított 30. napon lép hatályba. Ennek megfelelően a 20/2019.(X.10.) sz. Ök. rendelet hatályba lépésére még nem került sor. A Rendelet 43.§ (3) bekezdése szerint amennyiben az állami főépítész hatáskörében eljáró megyei kormányhivatal jogszabályi ütközést észlel, haladéktalanul kezdeményezi a megyei kormányhivatalnál — a polgármester egyidejű tájékoztatása mellett a településrendezési döntés jogszerűségével kapcsolatos törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását. Az Állami Főépítész PE/AF/00003-9/2019. sz. iratával a korábban kiadott záró szakmai véleményét visszavonta és felhívta a figyelmet azon álláspontjára, amely szerint „a rendelet a záró szakmai véleményre benyújtott formában jogszerűen nem fogadható el, mert jogszabályi előíráson alapuló ellentmondást tartalmaz.” Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 136.§ (2) bekezdése szerint a Kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. 24.§ (1) bekezdés f) pontja szerint a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.

Az önkormányzati rendelet vonatkozásában szükségesnek tartjuk a Kormányhivatallal történő egyeztetést az Állami Főépítész véleményben foglalt „jogszabályi előíráson alapuló ellentmondások” feltárása, orvoslása érdekében még a hatályba lépést megelőzően.”

Az Ör.2. alapjául szolgáló előterjesztés a szabályozás okát tehát abban határozta meg, hogy:

„Az Állami Főépítész PE/AF/00003-9/2019. sz. iratával a korábban kiadott záró szakmai véleményét visszavonta és felhívta a figyelmet azon álláspontjára, amely szerint „a rendelet a záró szakmai véleményre benyújtott formában jogszerűen nem fogadható el, mert jogszabályi előíráson alapuló ellentmondást tartalmaz.”

A fenti szabályozási ok tehát az állami főépítésznek a korábban jogszerűen kiadott záró szakmai véleményét visszavonó újabb záró szakmai véleménye, amely azonban egy nyilvánvalóan jogszabályba ütköző aktus, tekintettel az alábbiakra.

2019. október 15-én az állami főépítész a kiadott végső szakmai záró szakvéleményét jogszabályba ütköző eljárással vonta vissza, ugyanis a végső szakmai záró szakvéleményt kiadására rendelkezésére álló 21 napos határidő 2019. október 4-én már lejárt.

Az állami főépítész a 2019. október 15-én kelt új, módosított tartalmú záró szakmai véleményében új jogi észrevételt nem tett, korábbi észrevételéből hagyott meg egy szakaszt (az állami főépítész által korábban írásban említett felettes jogszabályoknak való megfelelés tárgyában a jogszabályalkotásáról szóló törvény és jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet szerint a módosító rendelet nyelvtani átszerkesztését kérte). Az új záró szakmai véleményben megkövetelt jogszabályi követelmények szó szerint megegyeztek a korábbi záró szakmai véleményben foglaltakkal, és azokat az Önkormányzat korábban teljesítette, a „jogszabályi követelmények érvényesülését” az Önkormányzat biztosította.

A korábban tett jogi észrevételeknek megfelelő módosításokat 2019. október 8. előtt az Önkormányzat a normaszövegben átvezette, a módosító rendelet napirendre kerüléskor (2019. október 9-én) a településrendezési eszköz már teljes mértékben megfelelt a jogszabályi előírásoknak.

Az első záró véleményben foglaltakhoz képest tehát a második záró vélemény nem tartalmazott jogszabályi követelmények érvényesülését előíró új észrevételeket, és az első záró véleményben foglalt jogszabályi követelmények érvényesülését az Ör.1. elfogadott szövege biztosította, az állami főépítész szakmai álláspontja az Önkormányzatot pedig nem köti.

A Miniszterelnökség Közszolgálatért Felelős Államtitkársága, Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárságának (amely a törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket gyakorolja az állami főépítések felett) az Ítélet alapjául szolgáló perben F/13 alatt csatolt állásfoglalása szerint: **a hatályos jogszabályok alapján a záró szakmai vélemény visszavonására, módosítására nincs (nem volt) lehetőség.**

Lényeges körülmény továbbá az is, hogy az Önkormányzat és az Indítványozó között létrejött településrendezési szerződés léte önmagában is azt bizonyítja, hogy az abban foglalt és – az Ör.1 hatályba lépését követően – a felek által megvalósítandó, a helyi közösség érdekében is álló célokat a szerződő felek mindegyike meg kívánta valósítani. A 2019. 09. 09-én megkötésre került településrendezési szerződés jelenleg is hatályban van, a szerződésben foglalt szabályozási célok tehát változatlanok.

A településrendezési szerződés megkötése, majd az Ör.1 2019. október 10-én történt elfogadását követően az Ör.2 2019. november 5-én történt elfogadásáig nem merült fel semmiféle olyan körülmény, amely létrehozta a Jat. 9. § (2) bekezdése szerinti „a szabályozás célja másként nem érhető” körülményt.

Az Ör.2 alapjául szolgáló előterjesztés semmiféle olyan szabályozási célt nem határozott meg, amely másként nem volt elérhető, csak az Ör.1 hatályba lépésének megakadályozásával.

E körülmény szempontjából annak is különös jelentősége van, hogy az Önkormányzat képviselőtestülete által a 206/2019 (X.9.) önk. határozattal elfogadott **településszerkezeti tervnek (TSZT) jelenleg is hatályos az a rendelkezése, amely a korábbi – mezőgazdasági célról – településközpont vegyes terület (Vt) és kertvárosias lakóterület (Lke) célra módosította a [REDACTED] vonatkozó területfelhasználást.**

Indítványozó hangsúlyozni kívánja, hogy jelen panasznak nem az képezi a tárgyát, hogy az Önkormányzat képviselőtestülete nem alkotott meg egy olyan jogszabályt, amely az Indítványozó érdekében állt. Jelen panasz alapja az, hogy az Önkormányzat Alaptörvénybe ütköző módon alkotott jogszabályt, amellyel egy kihirdetett érvényes jogszabály hatályba lépését Alaptörvénybe ütköző módon akadályozta meg.

További lényeges körülmény, hogy az Ör.2 elfogadása előtt az Önkormányzat (ellenétben a per folyamán a Kúria előtt bírói kezdeményezésre lezajlott normakontroll eljárásban benyújtott védiratában foglalt valótlan állításokkal)

nem végzett semmilyen vizsgálatot az Ör.1 hatályba nem lépésének következményeit illetően;

egyáltalán nem egyeztetett az illetékes kormányhivatallal;

semmiféle előzetes vizsgálatot nem folytatott le az Ör.2 várható hatásairól.

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Az Önkormányzat, tekintettel a vele megkötött – a mai napig hatályos – településrendezési szerződésre, tisztában volt azzal, hogy az Ör.1 közelgő hatályba lépése miatt az Indítványozó komoly és rendkívül költséges előkészületeket tett a településrendezési szerződésből eredő kötelezettségeinek teljesítésére (különösen a

telekalakítással, közműfejlesztéssel és építési munkálatokkal kapcsolatos – Indítványozó nem teljesítése esetén alkalmazásra kerülő szerződéses szankciókkal terhelt – szerződések megkötésével, az ehhez szükséges anyagi erőforrások biztosításával).

Tekintettel arra, hogy az Ör.2 egy többéves eljárás eredményeként került elfogadásra, a hatályba lépés előtt 4 (négy) nappal elfogadott, a hatálybalépést megakadályozó Ör.2 vonatkozásában egyértelműen megállapítható, hogy az Ör.2 alkalmazására semmiféle felkészülési idő nem állt az Indítványozó rendelkezésére.

A kellő felkészülési idő kapcsán Indítványozó hivatkozik a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatban foglaltakra is, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonság követelményéből fakadó egyik fontos elv a kellő felkészülési idő biztosítása, melynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. E követelményt megismétli a Jat 2. § (3) bekezdése is.

A kellő felkészülési idő követelményének tartalmát az Alkotmánybíróság három ismervben határozta meg. Eszerint a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, illetve a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.

A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratok ellenére ne kövessenek el kötelességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [58]–[59]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]; 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}.” (Indokolás [43])

A jogalkotó beavatkozási lehetősége nem korlátlan, vagy mentes bizonyos alkotmányos garanciáktól. A fennálló, tartós jogviszonyokba történő jogalkotói beavatkozás egyik korlátja a jogbiztonsághoz kapcsolódóan a bizalomvédelem elve, amely egy jogszabály változatlan fennmaradásához fűzött megalapozott és a jog eszközeivel is védett várakozás.

Mindezekre tekintettel az Indítványozó álláspontja szerint a kellő felkészülési idő kirívó hiánya okán Indítványozónak sérültek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság elvéből eredő jogai.

Összefoglalva:

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő jogállamisági kritérium, valamint az az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdéséből következő, a más jogszabályoknak történő megfelelésségre vonatkozó előírás sérült, amikor

(ii) a kihirdetett érvényes jogszabály hatályba nem lépését elrendelő jogszabály (Ör.2) megalkotására a jogalkotásra vonatkozó eljárási szabályok közjogi érvénytelenséget eredményező megsértésével, és a kellő felkészülési idő biztosítása nélkül (annak kirívó hiányával) került sor;

(ii) a jogalkotásnak a jogalkotó által kinyilvánított egyedüli és kizárólagos alapja és oka egy nyilvánvalóan törvénybe ütköző hatósági aktus (törvénybe ütköző állami főépítési záró szakvélemény);

(iii) hiányzik a hatályba nem lépést elrendelő jogszabályok megalkotására előírt normatív (Jat-ban megkövetelt) feltétel („szabályozás célja másként nem érhető el”);

(iii) figyelemmel arra,

(a) hogy a jogalkotó által megkötött, érvényes és jelenleg is hatályos településrendezési szerződésben foglalt szabályozási céloknak mindenben megfelelő, kihirdetett érvényes jogszabály hatályba lépését a hatályba lépése előtt 4 nappal hozott jogszabály akadályozta meg, és

(b) a változatlan tartalommal hatályban maradt településszerkezeti tervben foglalt céloknak mindenben megfelelő kihirdetett érvényes jogszabály hatályba lépését a hatályba lépése előtt 4 nappal hozott jogszabály akadályozta meg,

a jogalkotás olyan mértékben kiszámíthatatlanná vált, hogy a jogbiztonság legelemibb kritériumának sem felelt meg.

Az Ör.2 alaptörvény-ellenességének megállapítása és alkalmazásának ex nunc hatályú kizárása esetén az Ör.1 ipso facto hatályos jogszabályként alkalmazandó jogszabállyá válik, és ezzel az Indítványozót ért alapjogi sérelem elhárul.

B/IV/2

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezései

Magyarország Alaptörvénye értelmében:

XIII. cikk

(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz (...).

b) Az ítélet alapjául szolgáló jogszabály (Ör.2) alaptörvény-ellenességének indokolása

Az Ör.1. útján módosított helyi építési szabályzat (HÉSZ) az Indítványozónak a tulajdonában álló ingatlanokkal (ideértve pl. a telekalakítással érintett ingatlanokat [REDACTED] hrsz.]) való rendelkezési jogát jelentős mértékben módosította.

A korábbi szabályozás szerint az ingatlanok Má-1 mezőgazdasági övezetbe tartoztak, ahol

- a kialakítható új telek legkisebb mérete 100.000m²,
- a megengedett legnagyobb beépítettség 0,1%

Az Ör.1. útján módosított (HÉSZ) és az ahhoz tartozó szabályozási terv szerint a telekalakítással érintett ingatlanok Lke-14 övezetbe tartoznak, és az Ör.1. 33. §-a az alábbiakat mondja ki:

- a kialakítható új telek legkisebb telekterülete: 900 m²
- a kialakítható új telek legkisebb szélessége: 16 m
- a kialakítható új telek legkisebb mélysége: 25 m
- a megengedett legnagyobb beépítettség: 30%

Az Ör.1 az Indítványozó tulajdonában álló ingatlanok telekalakítás útján történő felosztását és beépíthetőségét a korábbi szabályozáshoz képest alapvetően megváltoztatta, azonban a közjogi érvénytelenségben szenvedő Ör.2 az Ör.1 hatályba lépését megakadályozta, és ezzel lehetetlenné tette azt, hogy Indítványozó az érvényesen elfogadott és már kihirdetett Ör.1 hatályba lépését követően a tulajdonával az Ör.1 által meghatározottak szerint rendelkezessen.

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a tulajdonhoz, és a tulajdon egyben társadalmi felelősséggel is jár. A tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. A tulajdonvédelem alkotmányjogi terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonba más és más {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [161]; 3012/2017. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [46]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [79]}. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdonhoz való jog alkotmányos biztosítására vonatkozik.

Tekintettel arra, hogy az Indítványozó ingatlanjaira vonatkozó **helyi építési szabályok érvényes önkormányzati rendelettel (Ör.1) már módosításra kerültek**, az – egyébként közjogi érvénytelenségben is szenvedő – **Ör.2. az Alaptörvénybe ütköző módon aránytalanul és szükségtelenül megfosztotta az Indítványozót attól, hogy az ingatlanjaival az Ör.1 által lehetővé tett (lehetővé tenni kívánt) módon rendelkezzen, és az Ör.1-ben meghatározottak szerint ott építési telkeket alakítson ki.**

Az Alkotmánybíróság a jelenlegi ügyhöz hasonló esetben (önkormányzati rendelettel visszavont szabályozási terv) hozott 50/2007. (VII. 10.) AB határozatában az alkotmányos értelmezés tekintetében alapvető elvi megállapításokra jutott (kiemelés Indítványozótól):

„Az Alkotmánybíróság 97/B/2003. AB határozata alapján az építéshez való jog nem alkotmányos alapjog, azonban - mint a tulajdonosi jogok körébe tartozó sajátos jog - meghatározott esetekben a tulajdonhoz való alapjogon keresztül alkotmányos, védelemben részesül. Az építési jog szorosan kapcsolódik az ingatlan tulajdonos ingatlanon fennálló használati, illetve az ingatlan fölötti rendelkezési jogához. Az építési jogot korlátozó (tilalmakat felállító) jogszabályi rendelkezések egyben a használat és a rendelkezés polgári jogi tulajdonosi részjogosítványainak a gyakorlását is korlátozhatják és ebből következően a tulajdonhoz való alapjog korlátozására vezethetnek.” (ABH 2006, 1976, 1984.) Az 1298/B/1990/4. AB határozat szerint, „[a]z Alkotmánybíróság az építéshez való jogot olyan jognak tekinti, amelynek gyakorlása során különösen fontos az általános szakmai (építésügyi), környezetvédelmi, biztonsági szabályok, az adott településre (településrésze) vonatkozó helyi előírások tiszteletben tartása és a közvetlen környezet, a szomszédok tulajdonosi (használói) jogainak védelme.” (ABH 1991, 770, 771-772.)

(...)
Más a helyzet azon ingatlanok esetében, amelyek a jog előírásai szerint - a korlátozások elrendelése előtt - beépíthetőek és építési célra megoszthatóak voltak, és a rendelet által előírt korlátozások következtében a tulajdonos számára rendeltetésszerű használatuk jelentősen megnehezült, vagy rendeltetésszerű használatra alkalmatlanná váltak. Ilyenek pl. azok a zártkerti ingatlanok, amelyeket a tulajdonos a jog előírásaiban bízva azért vásárolt meg, mert azok az akkor hatályos jogszabályi előírások alapján meghatározott módon beépíthetőek voltak, és a korlátozások bevezetésével a beépítés lehetősége megszűnt, illetőleg a pinceépítés lehetőségére korlátozódott.” [13/1998. (IV. 30.) AB határozat (a továbbiakban: Abh. 2.), ABH 1998, 429, 434.; 97/B/2003. AB határozat, ABH 2006, 1983.]. Ezekben az esetekben a szabályozás hiányossága vagy kiszámíthatatlansága (pl. a szabályozási terv, helyi építési szabályzat alkotmányellenes hatályon kívül helyezésének, vagy az illeszkedési szabályok alkalmazhatatlansága) miatt is megállapítható az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe foglalt tulajdonhoz való jog sérelme.

„A 42/2006. (X. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) alapján a kisajátítást el nem érő tulajdonkorlátozásnál figyelemmel kell lenni arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való jog biztosításának általános tételét tartalmazza, de nem rendelkezik a tulajdonjog kisajátítást el nem érő korlátozásának mércéjéről. (ABH 2006, 520, 528.) Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése határozza meg - többek között - az alapvető jogok korlátozása alkotmányossága mércéjének általános szabályát, a szükségesség-arányosság tesztjét. E szerint az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos határok között, ha a korlátozás elkerülhetetlen, azaz más alkotmányos alapjog, valamint alkotmányos érték vagy cél védelme vagy érvényesülése, illetve az Alkotmányból következő feladat megvalósítása más módon nem biztosítható, továbbá, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással. Az alapjog sérelme megállapítható akkor is, ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, vagy a törvényhozó a korlátozás során nem az

adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választotta ki [legutóbb összefoglalóan a 74/2006. (XII. 15.) AB határozatban; ABH 2006, 870, 878.].

Az Abh. szerint „a tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybíróági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként.” Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, továbbá - a szükségességi-arányossági mércében szereplő jogkorlátozási alapokon túl - „a közérdek miatt fennálló szükségesség”. Ez utóbbi követelmény alapján „az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre.” (Abh., ABH 2006, 529.) A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése esetén a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni. A „közérdek miatt fennálló szükségesség” fennállásának bizonyítása a normaalkotó, a jelen esetben a Képviselő-testület felelőssége.”

„Az Alkotmánybíróság szerint a Képviselő-testület által előadott, valamint az Ör. 1. és az Ör. 2. elfogadását megelőző képviselő-testületi vitákat rögzítő jegyzőkönyv vizsgálata alapján nem állapítható meg olyan, a tulajdonkorlátozás közérdekűségének szükségességét igazoló ok, amely alkotmányossá tenné az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti alapjog-korlátozást.”

Jelen ügyben az Ör.2 elfogadása során az önkormányzat képviselőtestülete – túl azon, hogy kiszámíthatatlan szabályozást valósított meg, amely önmagában sérti a tulajdonhoz fűződő alapjogot – semmiféle közérdeket nem határozott meg, amely megalapozhatta volna az Ör.1 hatályba nem lépését. Éppen ellenkezőleg.

Az Ör.2 elfogadására vonatkozó előterjesztés szerint:

„Tisztelt Képviselő-testület!

Göd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a helyi építési szabályzatáról szóló 24/2016. (XII.9.) sz. Ök. rendeletét módosította a 20/2019.(X.10.) sz. Ök. rendeletét.

A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) 40.§ (6) bekezdése szerint a településrendezési eszköz elfogadására irányuló eljárás során a végső szakmai véleményezési szakaszban az állami főépítész hatáskörében eljáró megyei kormányhivatal az egyeztetést követően záró szakmai véleményt küld a településrendezési eszköz elfogadásához. A Pest Megyei Kormányhivatal Állami Főépítésze PE/AF/00003-8/2019. ügyiratszám alatt záró szakmai véleményt adott ki 2019. október 1. napján. Ezt követően a Képviselő-testület elfogadta a Helyi Építési Szabályzat módosítására vonatkozó 20/2019.(X.10.) sz. Ök. rendeletet 2019. október hó 9. napján. A Rendelet 43.§ (1) bekezdése szerint a településrendezési eszköz teljes eljárás esetén a közlését követő 15. napon, de leghamarabb az elfogadástól számított 30. napon lép hatályba. Ennek megfelelően a 20/2019.(X.10.) sz. Ök. rendelet hatályba lépésére még nem került sor. A Rendelet 43.§ (3) bekezdése szerint amennyiben az állami főépítész hatáskörében eljáró megyei kormányhivatal jogszabályi ütközést észlel, haladéktalanul kezdeményezi a megyei kormányhivatalnál – a polgármester egyidejű tájékoztatása mellett a településrendezési döntés jogszerűségével kapcsolatos törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását. Az Állami Főépítész PE/AF/00003-9/2019. sz. iratával a korábban kiadott záró szakmai véleményét visszavonta és felhívta a figyelmet azon álláspontjára, amely szerint „a rendelet a záró szakmai véleményre benyújtott formában jogszerűen nem fogadható el, mert jogszabályi előíráson alapuló ellentmondást tartalmaz.” Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 136.§ (2) bekezdése szerint a Kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának

felülvizsgálatát. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. 24. § (1) bekezdés f) pontja szerint a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.

Az önkormányzati rendelet vonatkozásában szükségesnek tartjuk a Kormányhivatallal történő egyeztetést az Állami Főépítési véleményben foglalt „jogszabályi előíráson alapuló ellentmondások” feltárása, orvoslása érdekében még a hatályba lépést megelőzően.”

Az Ör.2. alapjául szolgáló előterjesztés a szabályozás okát tehát abban határozta meg, hogy:

„Az Állami Főépítész PE/AF/00003-9/2019. sz. iratával a korábban kiadott záró szakmai véleményét visszavonta és felhívta a figyelmet azon álláspontjára, amely szerint „a rendelet a záró szakmai véleményre benyújtott formában jogszerűen nem fogadható el, mert jogszabályi előíráson alapuló ellentmondást tartalmaz.”

A fenti szabályozási ok tehát az állami főépítésznek a korábban jogszerűen kiadott záró szakmai véleményét visszavonó újabb záró szakmai véleménye, amely azonban egy nyilvánvalóan jogszabályba ütköző aktus, tekintettel az alábbiakra.

2019. október 15-én az állami főépítész a kiadott végső szakmai záró szakvéleményét jogszabályba ütköző eljárással vonta vissza, ugyanis **a végső szakmai záró szakvéleményt kiadására rendelkezésre álló 21 napos határidő 2019. október 4-én már lejárt.** Az állami főépítész a 2019. október 15-én kelt új, módosított tartalmú záró szakmai véleményében új jogi észrevételt nem tett, korábbi észrevételéből hagyott meg egy szakaszt (az állami főépítész által korábban írásban említett felettes jogszabályoknak való megfelelés tárgyában a jogszabályalkotásáról szóló törvény és jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet szerint a módosító rendelet nyelvtani átszerkesztését kérte). **Az új záró szakmai véleményben megkövetelt jogszabályi követelmények szó szerint megegyeztek a korábbi záró szakmai véleményben foglaltakkal, és azokat az Önkormányzat korábban teljesítette,** a „jogszabályi követelmények érvényesülését” az Önkormányzat biztosította. A korábban tett jogi észrevételeknek megfelelő módosításokat 2019. október 8. előtt az Önkormányzat a normaszövegben átvezette, a módosító rendelet napirendre kerüléskor (2019. október 9-én) a településrendezési eszköz már teljes mértékben megfelelt a jogszabályi előírásoknak.

Az első záró véleményben foglaltakhoz képest tehát a második záró vélemény nem tartalmazott jogszabályi követelmények érvényesülését előíró új észrevételeket, és az első záró véleményben foglalt jogszabályi követelmények érvényesülését az Ör.1. elfogadott szövege biztosította, az állami főépítész szakmai álláspontja az Önkormányzatot pedig nem köti.

A Miniszterelnökség Közzolgálatért Felelős Államtitkársága, Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárságának (amely a törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket gyakorolja az állami főépítészek felett)⁴ a perben is csatolt állásfoglalása szerint: **a hatályos jogszabályok alapján a záró szakmai vélemény visszavonására, módosítására nincs (nem volt) lehetőség.**

A fentiek alapján nem állapítható meg olyan, a tulajdonkorlátozás közérdekűségének szükségességét vagy annak arányosságát igazoló ok vagy szabályozási cél, amely alkotmányossá tenné az Alaptörvény XIII. Cikk (1) bekezdése szerinti alapjog-korlátozást a már érvényesen elfogadott és kihirdetett önkormányzati rendelet (Ör.1) hatályba nem lépését elrendelő rendelet elfogadása útján.

⁴ A főépítési tevékenységről szóló 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése alapján a megyei kormányhivatal **állami főépítési feladatköreinek gyakorlásával összefüggésben** az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 9. § f)-i) pontjában meghatározott, valamint a **törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket** szakmai irányító miniszterként az építésügyi szabályozásért és építéshatósági ügyekért, valamint a településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszter gyakorolja. A (4) bekezdés szerint a miniszter az e rendeletben és más jogszabályban meghatározott egyes feladatait az országos főépítész útján látja el. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés 15. pontja alapján a Kormány településfejlesztésért és településrendezésért felelős tagja a Miniszterelnökséget vezető miniszter. A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, a Miniszterelnökséget vezető miniszter 14/2018. (VII. 3.) MvM utasítása 114. § (2) bekezdése szerint a **főépítési tevékenységről szóló kormányrendelet szerinti országos főépítész az építészeti és építésügyi helyettes államtitkár.**

Lényeges körülmény továbbá az is, hogy az Önkormányzat és az Indítványozó együttműködésüket, ezzel összefüggő jogaikat és kötelezettségeiket az Étv. 30/A. § szerinti **településrendezési szerződés útján szabályozták, amely 2019. 09. 09-én megkötésre került és jelenleg is hatályban van.**

A településrendezési szerződés 2019. szeptember 09-én történt megkötése, majd az Ör.1 2019. október 10-én történt elfogadását követően az Ör.2 2019. november 5-én történt elfogadásáig nem merült fel semmiféle olyan körülmény, amely alkotmányos alapot teremtett volna arra, hogy az Önkormányzat korlátozhassa az Indítványozó tulajdonnal való rendelkezési jogának gyakorlását.

További lényeges körülmény, hogy az Ör.2 elfogadása előtt az Önkormányzat (ellenétben a per folyamán a Kúria előtt bírói kezdeményezésre lezajlott normakontroll eljárásban benyújtott védiratában foglalt valótlan állításokkal)

nem végzett semmilyen vizsgálatot az Ör.1 hatályba nem lépésének következményeit illetően;

egyáltalán nem egyeztetett az illetékes kormányhivatallal;

semmiféle előzetes vizsgálatot nem folytatott le az Ör.2 várható hatásairól.

Alapjogi értelemben Indítványozót a kiszámíthatatlan jogalkotással a kihirdetett érvényes jogszabály útján létrejött várományától, vagyis az Ör.1. hatályba lépése esetén gyakorolható jogaitól fosztotta meg a helyi Önkormányzat, mint jogalkotó.

Az Alkotmánybírók gyakorlata szerint a tulajdoni váromány alapjogi védelemben részesül, ha az jogszabályon alapul {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [62]; 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [20]}. A tárgyi ügyben az Indítványozó tulajdoni várományát képezték az Ör.1. alapján gyakorolható tulajdonosi részjogosítványok (telekalakítás, építkezés).

Az érvényes jogszabály (Ör.1) elfogadásával és kihirdetésével az Indítványozónak az Alaptörvény által védelemben részesítendő tulajdoni várománya keletkezett, amely nem arra irányult, hogy szerződésen alapuló jogszabályalkotási kötelezettségre igényt tartson, hanem arra, hogy az ingatlanokhoz fűződő lényeges tulajdonosi részjogosítványainak – az érvényesen elfogadott jogszabály (Ör.1) alapján – jelentős mértékben történő megváltozását az Ör.1 hatályba lépése (2019. november 9.) előtt 4 (négy!!) nappal a jogalkotó a jogalkotási szabályok nyílt megsértésével elfogadott Ör.2 útján, a hatályba nem lépés kodifikálásával ne hiúsítsa meg.

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Indítványozó az Ör.1 alkalmazására való felkészülésére (a tulajdoni váromány időszakában) rendkívül komoly és költséges előkészületeket tett, amelyekkel az Önkormányzat tökéletesen tisztában volt, erre tekintettel is megállapítható, hogy Indítványozó alapjogi sérelem érte azzal, hogy egy többéves eljárás eredményeként elfogadott érvényes rendelet annak hatályba lépése előtt 4 nappal hozott rendelet eredményeként mégsem lépett hatályba.

Jelen esetben tehát az Indítványozó által benyújtott telekalakítás iránti kérelmet az Ör.1. alapján nem lehetett volna elutasítani, azonban az Önkormányzat - Alaptörvénybe ütköző jogalkotás útján - közérdek nélkül, közérdekbe ütköző módon (tekintettel az elmaradó vagyonátadásra és közcélú fejlesztésekre), szükségtelenül és aránytalan mértékben, kiszámíthatatlan jogalkotással korlátozta az Indítványozó tulajdonnal való rendelkezési jogának gyakorlását.

Összefoglalva:

A helyi építési szabályt módosító, érvényesen elfogadott rendelettel (Ör.1) létrejött, az érintett ingatlanok tulajdonosainak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint alapjogi védelemben részesülő tulajdoni várománya (módosult tulajdonosi részjogosítványok összessége), mint tulajdonhoz fűződő alapjog sérül, ha

(i) ezen jogok (tulajdoni váromány) jogalkotással történő megszüntetése tekintetében nem teljesül a szükségesség, különösen a közérdek miatt fennálló szükségesség, valamint arányosság alkotmányos kritériuma,

(ii) a tulajdoni váromány alapjául szolgáló kihirdetett érvényes jogszabály hatályba nem lépését elrendelő jogszabály (Ör.2) megalkotására a jogalkotásra vonatkozó eljárási szabályok közjogi érvénytelenséget eredményező megsértésével, a kellő felkészülési idő biztosítása nélkül (annak kirívó hiányával) került sor,

(iii) a tulajdoni váromány alapjául szolgáló kihirdetett érvényes jogszabály hatályba nem lépését elrendelő jogszabály (Ör.2) megalkotásának a jogalkotó által kinyilvánított egyedüli és kizárólagos alapja és oka egy nyilvánvalóan törvénybe ütköző hatósági aktus (törvénybe ütköző állami főépítési záró szakvélemény),

(iv) figyelemmel arra,

(a) hogy a jogalkotó által megkötött, érvényes és jelenleg is hatályos településrendezési szerződésben foglalt szabályozási céloknak mindenben megfelelő kihirdetett érvényes jogszabály hatályba lépését a hatályba lépése előtt 4 nappal hozott jogszabály akadályozta meg, és

(b) a változatlan tartalommal hatályban maradt településszerkezeti tervben foglalt céloknak mindenben megfelelő kihirdetett érvényes jogszabály hatályba lépését a hatályba lépése előtt 4 nappal hozott jogszabály akadályozta meg,

a jogalkotás olyan mértékben kiszámíthatatlanná vált, hogy a jogbiztonság legelemibb kritériumának sem felelt meg, és ezzel sérül Indítványozónak a tulajdonhoz fűződő alapjoga.

Az Ör.2 alaptörvény-ellenességének megállapítása és alkalmazásának ex nunc hatályú kizárása esetén az Ör.1 ipso facto hatályos jogszabályként alkalmazandó jogszabállyá válik, és ezzel az Indítványozót ért alapjogi sérelem elhárul.

C).

Egyéb nyilatkozatok, melléletek

Hivatkozással az Abtv. 52. § (5) bekezdésére és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB. Tű. határozat (továbbiakban: **Ügyrendi Határozat**) 56. § (1) bekezdésére, az Indítványozó ezúton kijelenti, hogy **nem járul hozzá a jelen alkotmányjogi panaszban foglalt személyes adatok nyilvánosságra hozatalához.**

Melléletek

F/1 ügyvédi meghatalmazás

F/2 telekalakítási határozat

F/3 147/2018 (IX. 27.) számú önkormányzati határozat

F/4 meghívó és előterjesztés a 2019.08.15-i képviselőtestületi ülésre

F/5 a 2019.08.15-i képviselőtestületi ülés jegyzőkönyve

F/6 településrendezési szerződés

F/7 Állami főépítész záró szakmai véleménye – 2019.10.01.

F/8 Ör.1

F/9 a 2019.01.09-i képviselőtestületi ülés jegyzőkönyve

F/10 közjegyzői ténytanúsítvány

F/11 Állami főépítész záró szakmai véleménye – 2019.10.15.

F/12 Göd polgármesterének 2019.10.22-én kelt levele
F/13 Miniszterelnökség 2019.11.28-án kelt tájékoztatása
F/14 előterjesztés a 2019.11.05-i ülésre
F/15/1 a 2019.11.05-i képviselőtestületi ülés jegyzőkönyve
F/15/2 Ör.2
F/16 szakhatósági állásfoglalás, kísérőlevél
F/17 településszerkezeti terv (2019.10.)
F/18 településszerkezeti terv (2020.10.)
F/19 védirat előterjesztése
F/20 Budapest Környéki Törvényszék 101.K.701.908/2023/17. sz ítélete

Budapest, 2024. november 01.


Indítványozó

képviseli:

Maklár Ügyvédi Iroda

