

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3148/2018. (V. 7.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásokról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 18. § (4) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, továbbá általános, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 14.K.33.714/2016. szám alatt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (továbbiakban: indítványozó), az előtte folyamatban lévő közigazgatási peres eljárásban a 14.K.33.714/2016/9. számú végzésével indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásokról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet1) 18. § (4) bekezdés c) pontjának alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és semmisítse meg, vagy rendelje el a jogszabályi rendelkezés általános, vagy a hivatkozott számú egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát.
- [2] 1.1 Az alapügy felperese építési engedély iránti kérelmet nyújtott be Budapest Főváros II. Kerület Önkormányzat Jegyzőjéhez (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a tulajdonában álló ingatlanon új lakóépület megépítése iránt. Az elsőfokú hatóság végzésben hiánypótlási felhívást adott ki, melynek keretében többek között kérte településképi vélemény benyújtását.
- [3] Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Polgármestere településképi véleményezési jogkörében eljárva településképi véleményben a tervezett építési tevékenységet nem javasolta engedélyezésre, mivel a helyi építészeti-műszaki tervtanács nem támogatta, engedélyezésre nem ajánlotta a tervezett építési tevékenységet. A végzés rögzítette, hogy a településképi vélemény ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak, az a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet2) 22. § (8) bekezdése alapján az építésügyi hatósági ügyben hozott döntés keretében vitatható. Mindezeket követően az elsőfokú hatóság az építési engedély iránti kérelmet a Rendelet1 18. § (4) bekezdés c) pontjára alapítottan – hivatkozva a nemleges településképi véleményre – elutasította.
- [4] Az elsőfokú határozatot a felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú hatóság helybenhagyta. A határozatában rögzítette, hogy mivel a felperes jogorvoslati kérelme érintette a települési önkormányzat polgármesterének az elsőfokú határozatba beépült településképi véleményét, ezért a jogorvoslati eljárás során ki kellett kérnie a területi építészeti-műszaki tervtanács véleményét. A Budapesti Városépítészeti és Építészeti Tervtanácsa nem támogatta a tervezett építési tevékenységet. A másodfokú hatóság e tényre hivatkozva megállapította, hogy

az elsőfokú hatóság jogszerűen utasította el a Rendelet1 18. § (4) bekezdés c) pontja alapján az építési engedély iránti kérelmet. Hivatkozott az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 31. § (5) bekezdésére, majd a határozatában az építési engedélyt érintően egyéb hiányosságokat is megállapított (kertépítészeti terv hiánya, épületmagasság téves számítása), azonban ezzel együtt leszögezte, hogy az építési engedély elutasítását helybenhagyó döntésének indoka elsődlegesen a támogató településképi vélemény hiánya volt.

- [5] A felperes a határozat ellen keresetet nyújtott be, melyben kérte a támadott határozat elsőfokú határozatra kiterjedően történő hatályon kívül helyezését és az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezését. Támadta többek között a településképi vélemény alapját képező helyi építészeti-műszaki tervtanácsi, valamint az alperes által beszerzett területi építészeti-műszaki tervtanácsi szakmai véleményeket, mondván azok nem felelnek meg a tervtanácsi szakmai véleménnyel szemben megfogalmazott jogszabályi elvárásoknak. Álláspontja szerint egyik szakmai vélemény sem jelöli meg, hogy a tervezett építési tevékenység mely jogszabályi rendelkezésekbe ütközik. A tervtanácsi szakmai véleményben írtakat szakmailag is vitatva állította, hogy a per tárgyát képező ingatlanhoz közel fekvő ingatlanok esetében is előfordul az általa tervezetthez hasonló beépítési mód.
- [6] Az alperes az ellenkérelmében, valamint a perben tartott tárgyaláson fenntartotta a határozatában foglaltakat és kérte a kereset elutasítását. Hivatkozott arra, hogy a közigazgatási hatóság számára a Rendelet1 18. § (4) bekezdés c) pontja nem tesz lehetővé sem mérlegelést, sem méltányosság gyakorlását, így pozitív településképi vélemény hiányában az elsőfokú hatóságnak el kellett utasítania a felperes építési engedély iránti kérelmét.
- [7] 1.2. A bíróság álláspontja szerint a Rendelet1 18. § (4) bekezdés c) pontja sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, továbbá a B) cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [8] 1.3. Az indítványozó kiemelte, hogy a Rendelet1 18. § (4) bekezdés c) pontja értelmében az építésügyi hatóság az építési engedély iránti kérelmét elutasítja, ha a tervezett építési tevékenység engedélyezését a polgármester a településképi véleményében nem javasolta.
- [9] Az indítványozó előadta, hogy az Étv., majd a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Településképi tv.) értelmében a településképi védelme érdekében az önkormányzat polgármestere az építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően véleményt adhat a jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági engedélykérelemhez. További jogszabályok szintén véleményezésről szólnak szerinte, de azt is kiemelte, hogy a tervtanács deklaráltan tanácsadó, véleményező testület. Mindezekből az az okszerű következtetés vonható le az indítványozó szerint, hogy az Étv. korábbi és a Településképi tv. hatályos szabályozása azt a jogalkotói szándékot fejezi ki, hogy a polgármester által az építési engedélyezési eljárásban adott településképi vélemény nem köti az eljáró közigazgatási hatóságot, vagyis a hatóság nemleges településképi vélemény esetén nem köteles az építési engedély iránti kérelmet elutasítani. E szabályozással ellentétben áll a Rendelet1 18. § (4) bekezdés c) pontja, amely mint kógens szabály írja elő, hogy az építésügyi hatóságnak az építési engedély iránti kérelmet el kell utasítania, ha a polgármester a tervezett építési tevékenységet a településképi véleményében nem támogatja.
- [10] Az indítványozó álláspontja szerint a fenti rendelkezések közötti kollízió sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, mivel a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az indítványozó megjegyezte azt is, hogy hasonló indokok alapján a Rendelet1 25. § (3) és 44. § (2) bekezdései is a fenti törvényi rendelkezésekbe és így módon az Alaptörvény hivatkozott cikkébe ütköznek.
- [11] 1.4. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét arra alapozza, hogy a polgármester településképi véleménye ellen önálló fellebbezésnek nincs helye, hanem az az érdemi döntés elleni fellebbezésben támadható. Ez a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 98. § (2) és (3) bekezdésén és a Rendelet2 26/A. § (8) bekezdésén [korábban: 22. § (8) bekezdésén] alapul. Az indítványozó álláspontja szerint a Ket. és a Rendelet2 rendelkezései ellentétben állnak a Rendelet1 18. § (4) bekezdés c) pontjával, mivel az építetőnek - a kérdéses rendelkezéseket kiürésítve - valójában nincs lehetősége sem a fellebbezési eljárásban, sem a közigazgatási perben érdemben vitatni a településképi véleményben foglaltakat. Azok után ugyanis, hogy a Rendelet1 18. § (4) bekezdés c) pontja támogató településképi vélemény hiányában előírja az építési engedély iránti kérelem elutasítását, a fellebbezési eljárás és a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálati iránti per annak a néhány, jelentőségüket tekintve formális kérdésnek a vizsgálatára korlátozódik, hogy az adott eljárásban a településképi vélemény beszerzése

kötelező volt-e, azt az elsőfokú hatóság beszerezte-e és a döntését az abban foglaltaknak megfelelő hozta-e meg. Ha a jogszabály a nemleges településképi vélemény alapján kötelezővé teszi a hatóság számára az elutasító döntést, ez azt eredményezi, hogy a hatóságok és a bíróság a településképi véleménytől semmilyen körülmények között sem térhetnek el, akkor sem, ha esetleg azt maguk is hibásnak tartják. Az indítványozó álláspontja szerint e szabályozás ellentétben áll az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével, mely kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A településképi vélemény vitathatóságának hiányában maga az engedélyezési eljárásban hozott érdemi döntés, illetve annak lényegi része válik vitathatatlanná, s ezzel érdemben sérül az építető Alaptörvényben biztosított jogorvoslati joga.

- [12] 1.5. Az indítványozó szerint a fentiek miatt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve is sérül, hiszen a jogállamiság követelményével ellentétes, hogy egyazon életviszonyra vonatkozó hatályos szabályok – jogértelmezés útján fel nem oldható módon – egymásnak ellentmondanak.

II.

- [13] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

- [14] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

- [15] 2. Az Étv. indítvánnyal érintett, az építési engedély iránti kérelem benyújtásának időpontjában hatályos rendelkezései:

„6/A. § (2) A települési önkormányzat polgármestere jogszabályban meghatározott esetekben és módon a) véleményt adhat a jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági engedélykérelemhez [...]”

„30/C. § (1) A települési önkormányzat polgármestere a megkeresés beérkezésétől számított 15 napon belül az illeszkedési követelmények teljesítésével kapcsolatban – az összevont telepítési eljárással nem érintett, valamint az építészeti-műszaki tervtanácsról szóló kormányrendelet által nem szabályozott körben, az (1a) bekezdésben foglaltak kivételével – véleményt adhat a jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági engedélykérelemhez. [...]”

(2) A polgármester az (1) bekezdés szerinti véleményének kialakításához az önkormányzat rendeletében meghatározottak szerint kikéri az önkormányzati főépítész vagy a helyi építészeti-műszaki tervtanács szakmai véleményét. Ha a polgármester az (1) bekezdésben foglalt határidőn belül nem nyilvánít véleményt, hozzászólását megadottnak kell tekinteni.

(3) Az épített környezettel kapcsolatos értékvédelem ellátása érdekében a polgármester – e törvény végrehajtására kiadott kormányrendelet keretei között, e tárgyban hozott önkormányzati rendeletben meghatározottak szerint – szakmai tanácsadó testületként helyi építészeti-műszaki tervtanácsot működtethet.

(4) A helyi építészeti-műszaki tervtanács feladata

a) az illeszkedési szabályok érvényesülésének elősegítése,

b) a települési környezet, a táj- és településkép, a beépítési vagy az építészeti jellegzetesség és látvány, a helyi jelleg védelme, valamint

c) a helyi építészeti értékek és örökség védelme.”

„36. § (1) Építésügyi hatósági engedély törvényben, kormányrendeletben meghatározottak szerint akkor adható, ha a kérelem és mellékletei, valamint a kérelmezett tevékenység megfelel a jogszabályokban meghatározott szakszerűségi követelményeknek.”

„62. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány arra, hogy [...]

17. az építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági tevékenység, az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági engedélyezési, tudomásulvételi, kötelezési és végrehajtási eljárások, a hatósági bizonyítvány kiállításának, valamint az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági ellenőrzés részletes szakmai szabályait, a hatósági határozatok és végzések tartalmi követelményeinek részletes szabályait, az elektronikus építésügyi, építésfelügyeleti hatósági ügyintézés részletes szabályait, a szolgáltatásnyújtás részletes szabályait, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások esetében a keresetlevél építésügyi hatóság általi, bírósági felülvizsgálat céljából történő továbbításának szabályait, az építésügyi hatósági eljáráshoz kötött építési tevékenységek körét, [...] rendelettel állapítsa meg.”

- [16] 3. A Rendelet1 indítvánnyal érintett, az építési engedély iránti kérelem benyújtásának időpontjában hatályos rendelkezései:

„18. § (4) Az építésügyi hatóság az építési engedély iránti kérelmet elutasítja, ha a tervezett építési tevékenység [...]

c) engedélyezését a polgármester a településképi véleményében nem javasolta.”

- [17] 4. A Rendelet1 indítvánnyal érintett, az indítvány elbírálásának időpontjában hatályos rendelkezései:

„18. § (4) Az építésügyi hatóság az építési engedély iránti kérelmet elutasítja, ha a tervezett építési tevékenység [...]

c) engedélyezését a kiemelt településképi vélemény vagy településképi véleményében a polgármester nem javasolta.

- [18] 5. A Rendelet2 indítvánnyal érintett, az építési engedély iránti kérelem benyújtásának időpontjában hatályos rendelkezései:

„21. § (1) Az építési tevékenységgel érintett telek helye szerinti település polgármestere településképi véleményezési eljárást (a továbbiakban: véleményezési eljárás) folytathat le

a) az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló kormányrendeletben meghatározott azon engedélyezési eljárásokat megelőzően,

aa) amelynél a településrendezési és építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló kormányrendelet szerinti területi építészeti-műszaki tervtanácsnak nincs hatásköre, és

ab) amennyiben összevont telepítési eljárást, ezen belül telepítési hatásvizsgálati szakaszt nem kezdeményezett az építtető; és

b) ha az eljárás lefolytatásának részletes szabályairól az önkormányzat rendeletet alkotott, amelyben meghatározta, hogy

ba) véleményét mely esetekben alapozza önkormányzati főépítész vagy helyi építészeti-műszaki tervtanács (a továbbiakban: helyi tervtanács) szakmai álláspontjára,

bb) melyek a véleményezés részletes szempontjai, és

bc) helyi tervtanács működtetése esetén melyek a működés és az eljárás részletes szabályai.

(2) A polgármester építmény építésére, bővítésére, településképet érintő átalakítására irányuló építési, összevont vagy fennmaradási engedélyezési eljárásokhoz adhat településképi véleményt. A fővárosban az Étv. rendelkezései alapján fővárosi helyi építészeti értékvédelem alá vont építmények esetében az első fokú építésügyi hatósági eljárásokhoz a főpolgármester adhat településképi véleményt.

(3) A véleményezési eljárás során vizsgálni kell

a) a telepítés (a környezetbe illeszkedés, a beépítés vagy az építészeti jellegzetesség és látvány, a helyi jelleg védelme) településképbbe való illesztését, a helyi építészeti érték védelmének érvényre juttatását, azokra gyakorolt hatását,

- b) a településrendezési eszközöknek való megfelelést, a rálátás és kilátás követelményeinek való megfelelést,
- c) az épület homlokzatának és tetőzetének kialakítási módját,
- d) a közterület mentén az épület kialakításának módját és feltételeit,
- e) az építmény takaratlanul maradó és közterületről közvetlenül látható határfelületeinek kialakítási módját és feltételeit, valamint
- f) közterületen folytatott építési tevékenység végzése esetén a közterület burkolatának, műtárgyainak, köztárgyainak, növényzetének, továbbá a díszvilágító és hirdető-berendezések kialakítását.

[...]

(5) A polgármester vagy főpolgármester véleményében

a) engedélyezésre – feltétellel vagy anélkül – javasolja a tervezett építési tevékenységet, vagy

b) engedélyezésre nem javasolja a tervezett építési tevékenységet, ha

ba) a kérelem vagy melléklete nem felel meg az e rendeletben és az önkormányzat rendeletében meghatározottaknak, vagy

bb) a tervezett építési tevékenység nem felel meg a településképi illeszkedési követelményeknek.

[...]

(8) A településképi vélemény ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, az csak az építésügyi hatósági ügyben hozott döntés keretében vitatható.”

III.

- [19] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [20] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bírói kezdeményezés megfelel az Abtv. 51. § (1) bekezdésében foglalt előírásnak, tehát jogosult nyújtotta be. Az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek ugyancsak megfelel az indítvány. Tartalmazza az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pontja szerinti megjelöléseket (az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó rendelkezéseket), továbbá az általa alaptörvény-ellenesnek tartott rendelkezések megsemmisítésének indítványozását. Kifejti az eljárás megindításának indokait, megjelöli a támadott jogszabályi rendelkezéseket, amelyekhez okszerűen és indokolással ellátva kapcsolja az alaptörvényi rendelkezéseket.

IV.

- [21] Az indítvány nem megalapozott.
- [22] 1. A bírói kezdeményezés szerint a Rendelet1 támadott rendelkezése azért alaptörvény-ellenes, mert ellentétes a törvényi rendelkezésekkel, továbbá azért is, mert az építetőnek valójában nincs lehetősége a fellebbezési eljárásban és a közigazgatási perben érdemben vitatni a településképi véleményben foglaltakat.
- [23] Az Alkotmánybíróságnak ezért mindenekelőtt azt kellett megvizsgálania, hogy a támadott rendelkezés ellentétes-e a törvénnyel, valamint azt, hogy a bíróság jogosult-e felülvizsgálni a településképi véleményben foglaltakat.
- [24] 1.1. Az indítványozó bíró a Rendelet1 támadott rendelkezését azért tartja ellentétesnek az Étv. rendelkezéseivel, mert az Étv. rendelkezéseiből nem következik (ahogyan az azóta hatálybalépett Településképi tv. rendelkezéseiből sem) az, hogy a polgármester által kiadott településképi véleménynek az építésügyi engedélyezési eljárásban kötelező ereje lenne. Erre szerinte a törvényi szabályok még csak nem is utalnak, sőt, magából az elnevezésekből („vélemény”, „javasolja”) is pontosan ennek ellenkezője következik.
- [25] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése a normahierarchia részeként írja elő azt, hogy a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az Alaptörvény juttatja kifejezésre a hierar-

- chikus rendet, a jogszabályok egymáshoz és az Alaptörvényhez való viszonyát {21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [22]}. „Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel” {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [22]}. „A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel” {3019/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [26]; 21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [22]}.
- [26] A vizsgált ügy kapcsán megállapítható, hogy az Étv. csak érintőlegesen rendelkezik az építésügyi hatósági engedély megadásának feltételeiről, a 36. § (1) bekezdése azonban annyit egyértelműen tartalmaz, hogy azt törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott feltételekhez lehet kötni, a kérelmezett tevékenységnek pedig meg kell felelnie a jogszabályokban meghatározott szakszerűségi követelményeknek. Ez azt jelenti, hogy maga az Étv. teszi lehetővé a feltételek kormányrendeletben való rögzítését, amit az Étv. 62. § (1) 17. pontja a felhatalmazó rendelkezések között külön is rögzít.
- [27] A településképi véleményezési eljárás egy sajátos településrendezési jogintézmény. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § 1. pontja értelmében a településrendezés önkormányzati feladat. Ezért az önkormányzat jogosult arra, hogy rendeleti úton döntsön a helyi építési és településképi szabályokról. Tekintettel azonban arra, hogy a településrendezési feladat címzettje nem maga jogosult dönteni az építésügyi hatósági engedély felől (az az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés értelmében a járásszékhely települési önkormányzat jegyzőjének államigazgatási feladatai közé tartozik), ezért azt kell biztosítani, hogy szakmai álláspontja megjelenjen a döntéshozatali folyamatban. Erre szolgál a településképi vélemény. Önmagában az a körülmény, hogy ezt a jogszabályok „véleménynek” nevezik, csak arra utal, hogy nem a polgármester hozza meg az engedéllyel kapcsolatos döntést, de a döntésre jogosult hatóságot befolyásolni jogosult. Ha erre nem lenne lehetősége, akkor az a sarkalatos Mötv.-ben rögzített önkormányzati feladat kiüresítéséhez vezetne.
- [28] Nyilvánvaló azonban az is, hogy egyrészt – éppen az önkormányzati feladatok jellegéből következően – törvény keretei között településről településre eltérnek a helyi szabályok, másrészt a polgármester véleményének késlekedése vagy elmaradása sem lehet a döntés akadálya. Ez indokolja azt a fordulatot, miszerint a polgármester véleményét „adhat”.
- [29] 1.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A nem érdemi, nem ügydöntő határozat esetén ilyen felülvizsgálatot nem kötelező biztosítani. {5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; megerősítette: 14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]}. A jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}.
- [30] Bár az indítványozó arra utalt, hogy a településképi vélemény szubjektív értékítéletet is magában hordoz, ezt szintén csak a „vélemény” kifejezés nyelvtani jelentésével igyekszik igazolni, konkrét érvet ennek alátámasztására nem hozott fel. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy amennyiben a polgármester diszkrecionális joga lenne dönteni a vélemény tartalmáról (ami nem egyenlő a jogszabályok biztosította mérlegelési jogkörrel), az valóban felvethetné az érdemi felülvizsgálat kizártságát. Valójában azonban a településképi véleménnyel kapcsolatos összes feltétel jogszabályban van rögzítve, a polgármesternek pedig éppen arról kell véleményt adnia, hogy a tervezett építkezés megfelel-e a helyi szabályoknak.
- [31] A településképi vélemény tartalma az építésügyi hatóságot valóban köti, azonban ez nem jelenti azt, hogy a jogorvoslati eljárás során az abban foglaltakat ne lehetne vitatni. Bár önálló jogorvoslatnak nincs ellene helye

(mivel nem dönt az ügy érdemében), azonban a Rendelet 21. § (8) bekezdése [jelenleg pedig a 26/A. § (8) bekezdése] egyértelműen rögzíti, hogy az az építésügyi hatósági ügyben hozott döntés keretében vitatható (ahogyan az jelen eljárás során is megtörtént). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen ügyben tehát nem az a kérdés, hogy felül lehet-e vizsgálni a településképi véleményt, hanem az, hogy az eljárás melyik szakaszában. Mivel a településképi véleményezési eljárás az önkormányzati hatósági ügyek közé tartozik, ezért jellegénél fogva a hatékony jogorvoslat nem a közigazgatás szervezetrendszerén belül valósul meg. A nem támogató vélemény az államigazgatás körében eljáró hatóságokat köti (ellenkező esetben nem lehetne önkormányzati hatáskörnek tekinteni), azonban a bíróság előtt már eredményesen vitatható. A bírónak van lehetősége arra, hogy jogszabálysértés esetén a polgármester véleményét érdemben felülvizsgálja, ugyanis a bírósági felülvizsgálat nem csak az ügy érdemében hozott döntésre terjed ki, hanem az azt megalapozó településképi véleményre is.

- [32] Összefoglalóan megállapítható, hogy nem helytálló az indítványozó bíró azon érve, hogy nincs valódi lehetőség vitatni a településképi véleményben foglaltakat. Ha ugyanis a településképi vélemény tartalma jogszabálysértő, akkor az kihat az ügy érdemében hozott döntés jogszerűségére is, amit jogorvoslat keretében a bíróság felülvizsgálhat.
- [33] 2. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének, B) cikk (1) bekezdésének és 15. cikk (4) bekezdésének sérelme jelen indítvány keretei között nem állapítható meg.
- [34] 3. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és 65. §-a, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – a Rendelet 18. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére, továbbá általános, valamint a konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést a fentiekben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2018. április 26.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/263/2018.

