

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3332/2023. (VI. 21.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a településkép védelméről szóló 30/2017. (IX. 29.) önkormányzati rendelete 4. melléklet 11.1.106. sorának alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi személy indítványozók jogi képviselőjük útján (dr. Kéri Marianna ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz, melyben Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a településkép védelméről szóló 30/2017. (IX. 29.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Rendelet) 4. melléklet 11.1.106. sorának [melyet a támadott rendelkezés vonatkozásában Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 10/2022. (IV. 26.) önkormányzati rendelete módosított] alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] A Rendelet alkotmányjogi panasszal támadott módosítása értelmében az indítványozók tulajdonában álló, a Budapest, Fehérvári út 108-112. szám alatt található, 3835/2 helyrajzi számú ingatlan (ún. VERTESZ irodaház) felkerült Budapest helyi védettségű építészeti örökségének jegyzékére, azaz az épületet a közgyűlés helyi védelem alá helyezte.
- [4] 1.2. Az indítványozók a hiánypótlás során kiegészített alkotmányjogi panaszukban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, XIII. cikk (1) bekezdésének és XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állították. Arra hivatkoztak, hogy a védelem alá helyezési eljárásba a jogalkotó sem az indítványozókat, sem pedig a kerületi önkormányzatot nem vonta be, arról hivatalos úton a mai napig nem tájékoztatták őket, a védelembe helyezésről csak véletlenül szereztek tudomást a támadott jogszabály kihirdetését és hatályba lépését követően.
- [5] A helyi védettség alá kerülés szerintük a tulajdonjog jelentős korlátozását eredményezi, csökkenti az ingatlan forgalmi értékét, következésképpen kárt okoz az indítványozók számára. A rendelkezések korlátozzák az ingatlan hasznosítását és használatát, többletkövetelményeket határoznak meg az építmények bontásához, átalakításához, általában az építészeti munkálatokhoz. Az indítványozók álláspontja szerint a közérdek hiányzik, vagyis maga az irodaház nem képvisel olyan építészeti értékeket, amely a helyi védettséget indokoltá tenné. Ha a közérdek igazolható is lenne, szerintük az arányosság akkor is vizsgálendő lenne, ráadásul a korlátozások érintik az ingatlanon található többi épületet is.
- [6] Az eljárásba való bevonás elmaradása sérti szerintük a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogukat, továbbá megkérdőjelezi a döntés megalapozottságát is. Észrevételeiket így nem teheték meg, a döntéshozó nem mérlegelte a jogszabály módosítás hátrányos következményeit, illetve azt, hogy az arányban áll-e az elérni kívánt előnnyel. Megkeresés hiányában a helyi védettség alá helyezett ingatlan bejárása sem történt meg, így a döntést előkészítő dokumentáció nyilvánvalóan hiányos, az építészeti megítélés során figyelmen kívül hagyták az építmény belső adottságait és állapotát.
- [7] Ebből következik álláspontjuk értelmében, hogy az indítványozóknak nem volt módjuk felkészülni, alkalmazkodni az új jogi státuszhoz (pl. egyes beruházások megelőző elvégzésével). Ez esetlegesen csökkenthette volna a negatív hatásokat, az indítványozók kárát. Ehelyett a támadott jogszabályi rendelkezés a kihirdetését követő napon hatályba lépett, ezzel az ingatlant terhelő korlátozások érvényesültek. Az indítványozók álláspontja szerint a hatástanulmány hiánya azt is jelenti, hogy a jogalkotó azt sem mérte fel, hogy a tulajdonosoknak milyen felkészülési időre lenne szüksége az alkalmazkodáshoz.

- [8] 2. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következő megállapításokra jutott.
- [9] 2.1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett rendelkezések hatálybalépését követő száznyolcvan napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azokat a törvényi rendelkezéseket, amelyek megállapítják az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozók szerint vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont], továbbá a XXIV. cikk (1) bekezdésének állított sérelmét leszámítva tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [10] Az indítványozók a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét általuk vélt eljárás jogszabálysértésekre alapozták. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban felhívja a figyelmet, hogy az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése a hatósági eljárásokkal kapcsolatos eljárási szabályokra terjed ki, ami alapvetően a jogalkotási eljárás során nem értelmezhető. Habár az Alkotmánybíróság eljárásában nem ismeretlen a XXIV. cikk (1) bekezdésének jogalkotási eljárásban való alkalmazása [ld. például 6/2013. (III. 1.) AB határozat], azonban ennek alapja a normatív forma ellenére a döntés egyedi jellegének igazolása lehetne. A jogi képviselővel eljáró indítványozók azonban erre nem tértek ki, meg sem kísérelték megindokolni, hogy a döntés a rendeleti forma ellenére egyedi döntésnek számítana, hanem a XXIV. cikk (1) bekezdés állított sérelme körében mindösszesen a jogalkotási eljárás egyes vélt hiányosságaira mutattak rá. Ezek olyan körülmények, amelyek adott esetben a jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezhetnék, azonban ehhez pedig a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályok megsértésének mibenlétét kellett volna megindokolniuk, ami azonban a XXIV. cikk (1) bekezdésének védelmi körén kívül helyezkedik el. Az indítványozók ehelyett a XXIV. cikk egyedi ügyben alkalmazandó elvárásait közvetlenül vetítették rá a jogalkotási eljárásra. Ennélfogva nem indokolták meg alkotmányjogilag értékelhető módon azt, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [11] Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [12] Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozók állítása alapján – az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pont]. Az indítványozók jogosultnak tekinthetők [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítvány továbbá megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozók a jogorvoslati lehetőségeiket már kimerítették, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számukra biztosítva [Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pont].
- [13] Az indítványozók érintettségével kapcsolatban [Abtv. 26. § (1) bekezdés] az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz kivételes jellegű. Ennek értelmében „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}. „[A] panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Ha a norma címzettje harmadik személy [...], a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetlen vizsgálata is. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia.” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]}
- [14] Az Alkotmánybíróság az érintettség vizsgálatánál figyelemmel volt arra, hogy az indítványozók egy olyan ingatlan tulajdonosai, amely közvetlenül az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés folytán került helyi

védettség alá. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen esetben arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozók érintettsége megállapítható.

- [15] 2.2. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetén azonban az Abtv. 29. §-a kapcsán természetesen csak az alapvető alkotmányjogi jelentőség megléte vagy éppen hiánya merülhet fel.
- [16] Az indítványozók azt állították, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, méghozzá a kellő felkészülési időre vonatkozó szabályok megsértése által. Ebben a körben lényegében arra hivatkoztak, hogy kellő felkészülési idő esetén lehetőségük lett volna az általuk tervezett beruházások megvalósítására. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy az indítványozók ezen érve nem arra ad magyarázatot, hogy miért lett volna szükség hosszabb felkészülési időre, mindösszesen a helyi védettséggel együtt járó terhek alóli mentesülés lehetőségét kívánták volna biztosítani a saját részükre. Éppen a helyi védettség értelmét kérdőjelezné meg, ha a jogszabály a védetté nyilvánítást csak azt követően rendelné el, hogy az érintett ingatlanra vonatkozóan a védendő építészeti értékek megváltoztatására vagy elpusztítására előbb lehetőséget adna. Azt is megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy amennyiben az indítványozók által tervezett beruházások összeegyeztethetőek a helyi védettség céljaival, akkor azok elvégzése a felkészülési időtől függetlenül (éppen az indítványozók által idézett jogszabályi rendelkezések nyomán) továbbra is biztosítva van. Mindezekről függetlenül az indítványozóknak természetesen lehetőségük van kellő felkészülési időre vonatkozó előírások megsértésére hivatkozniuk, azonban az indítványban szereplő konkrét indokolás a fentiek fényében az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában nem vetett fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [17] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét a korlátozás közérdekűségének hiányában, illetve aránytalan jellegében ragadták meg az indítványozók. Kétségtelen, hogy a helyi védetté nyilvánítás együtt jár a tulajdonhoz való jog korlátozásával. Ez azonban nem vezet szükségképpen a vonatkozó rendelkezések alaptörvényellenességéhez. A jelen ügyben is hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy „a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében az állami beavatkozás nem kizárt. Különös jelentőséggel bír e körben az a tény, hogy amint azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklarálja, »a tulajdon társadalmi felelősséggel jár«” {ld. pl. 5/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [99]}.
- [18] Kiemeli az Alkotmánybíróság, hogy a támadott rendelkezés mindösszesen az indítványozók tulajdonában álló épület védetté nyilvánításáról döntött, a helyi védettséggel együtt járó feltételeket viszont nem ez a jogszabályi rendelkezés szabályozza. Az indítványozók kétségtelenül a támadott rendelkezés által váltak közvetlenül is a vonatkozó korlátozó szabályok címzettjévé, de az alkotmányjogi panaszban nem ezeket az alkalmazandó rendelkezéseket támadták, hanem magának a védetté nyilvánításnak a tényét. Eközben a támadott Rendelet 21–32. §-ai részletesen tartalmazzák a helyi védelemmel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket. Ellenkező indítványozói hivatkozás hiányában abból kell kiindulni, hogy a Fővárosi Önkormányzat törvényben kapott felhatalmazás alapján alkotta meg a Rendeletet, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) által meghatározott közérdek keretein belül és különösen az 56–57. §-ok alapján eljárva minősíti a helyi építészeti örökség részének az ingatlanokat.
- [19] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az „Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet.” {Ld. 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [50]} Az épített örökség védelmének közérdekűségét az indítványozók általánosságban nem vonták kétségbe, holott a tulajdonhoz fűződő magánérdek korlátozhatósága elsősorban ebből ered. A konkrét ügyben pedig az indítványozók hivatkoztak ugyan a közérdekűség hiányára, olyan jogszabályi támpontokat azonban nem hívtak fel, amelyek egyértelműen azt támasztanák alá, hogy a jogalkotó visszaélészerűen döntött volna a helyi védettség alá helyezéséről. Ebben a körben a jogi képviselővel eljáró indítványozóknak azt kellett volna megindokolniuk, ha a jogalkotó a vonatkozó jogszabályi kereteket megsértve döntött volna a védettség alá helyezéséről, ehelyett

azonban mindössze egyet nem értésüket fejezték ki közgyűlés döntésével kapcsolatban, illetve kritikai észrevételeiket a fentiek szerint nem a jogalkotási szabályok megsértéséből vezették le.

- [20] Az indítványozók többletköltségeikre és a forgalmi érték csökkenésére hivatkoztak ugyan, de nem fejtették ki, hogy álláspontjuk szerint szükségszerűen kellene-e kártalanításban részesülniük, ebben a körben az indítványozók csak a felújításra fordítható pályázati források állítólagos kimerülésére hivatkoztak.
- [21] Mindezek fényében az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban megfogalmazott indítványozói érvek nem vetettek fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [22] Tekintve, hogy az Alkotmánybíróság a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozók panasza a sérelmezett jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatban alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vetett fel, ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek.
- [23] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2023. június 6.

*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: IV/2375/2022.

