

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3105/2024. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Biatorbágy „Szőlőhegyek, Katalin-hegy, Peca-tó” területre vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló, Biatorbágy Város Önkormányzat képviselő-testületének 14/2023. (III. 31.) önkormányzati rendelete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte az Alkotmánybíróságtól a Biatorbágy „Szőlőhegyek, Katalin-hegy, Peca-tó” területre vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló, Biatorbágy Város Önkormányzat képviselő-testületének 14/2023. (III. 31.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Rendelet) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 1.1. Az indítványozó álláspontja szerint a Rendelet alaptörvény-ellenes, mert sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, az I. cikk (3) bekezdését, a XIII. cikk (1) és (2) bekezdését, továbbá a XV. cikk (2) bekezdését, az alábbiak szerint.
- [3] 1.2. A Rendelet változtatási tilalmat rendelt el egy olyan területre, amelyen az indítványozó is ingatlantulajdonnal rendelkezik. Az indítványozó azt állította, hogy az ingatlant 2022-ben gazdálkodási céllal vásárolta, fejlesztési céljai voltak a területtel. Az ingatlan egyúttal az indítványozó lakóhelye. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a Rendelet által bevezetett változtatási tilalom miatt – tekintettel az azt megalapozó törvényi rendelkezésre – az ingatlanon még építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást sem szabad végrehajtani, ami értelmezése szerint minden értéknövelő változtatást tilt, de még megengedőbb értelmezés mellett is egy jogbizonytalanságot okozó ellentmondásról van szó. Amennyiben a változtatás alatt valóban minden értéknövelő beruházást érteni kell, úgy véleménye szerint a tiltás kifejezetten túlzó, egyoldalú, korlátozó, így alaptörvény-ellenes. Hangsúlyozta azt is, hogy a tilalom a kihirdetést követő naptól, felkészülési idő nélkül állt be, megtiltva minden olyan értéknövelő beruházást, amelyet az indítványozó a tulajdonszerzés óta végez és tervezett végezni, ideértve a hétköznapi életvitelhez kapcsolódó tulajdon feletti rendelkezési jogot is.
- [4] Mivel a tiltás az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) értelmében akár három évig is fennállhat, így ez az indítványozó szerint időbeni terjedelemben is jelentős korlátozása a tulajdon feletti rendelkezésnek, ezáltal az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jognak. Hangsúlyozta, hogy a korlátozásra mindenféle kártalanítási szándék vagy lehetőség nélkül került sor. Ezek alapján az indítványozó szerint a Rendelet messze túlmutat egy készülő településrendezési terv keretein. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének sérelmét azért hívta fel az indítványozó, mert szerinte tulajdon elvonása és korlátozása mellett létezik egy harmadik csoport is, méghozzá azok az állami beavatkozások, melyek nem sorolhatók az előző két csoportba, de mégis lényeges – akár a kisajátításhoz mérhető – módon érintik a tulajdon tárgyát, korlátozzák a tulajdonos jogait. Ennélfogva szerinte releváns lehet a kártalanításra vonatkozó Alaptörvényi rendelkezés is.
- [5] A Rendelet rendkívül gyors, a kihirdetés napját követő hatályba lépése az indítványozó szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését is, mert ez semmilyen módon nem teszi lehetővé a nyári gazdálkodási időszakra tervezett beruházások megvalósítását. Ezen felül továbbá a minden értéknövelő változtatásra kiterjedő tiltás érvényesítésével szerinte az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is sérül. A tulajdonkorlátozás közérdekűsége kapcsán kiemelte, hogy a Rendelethez közvetlen előterjesztés nem kapcsolódik, de a városvezetés fórumai, személyes egyeztetések és a Rendeletet néhány hónappal megelőző (másik területre szre vonatkozó) változtatási tilalom előterjesztéséből megtudható, hogy az alapvető probléma Biatorbágy túlnépesedése. Ennek ellenére a változtatási tilalomra lehatárolt területek között nem találhatók meg az indítványozó érvelése szerint az épülő

lakóparkok. Hangsúlyozta, hogy a lakóhelyeül szolgáló területen a beépíthetőség 3%, tehát túlnépesedés, túlzott beépítés a lakóparkokkal összevetve (ahol 30% a beépíthetőség és nincs változtatási tilalom) semmiképp sem azonosítható. Erre tekintettel szerinte sérti a Rendelet az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését, mivel csak a település egy részére rendelt el változtatási tilalmat, miközben a Rendelet jogalapja az településre vonatkozó új településrendezési terv előkészítése.

- [6] 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. Ezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósága körében a következő megállapításokra jutott.
- [7] 2.1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [8] 2.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a támadott jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont].
- [9] Az indítvány a B cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk (1) és (2) bekezdése, továbbá a XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Mindezek mellett az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak az I. cikk (3) bekezdése [lásd például: 3349/2021. (VII. 23.) AB végzés, Indokolás [34]]. Ez az indítványi elem éppen ezért nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja előírásainak.
- [10] Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabály megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [11] Az indítvány a B cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint a XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [12] Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – közvetlenül, bírói döntés nélkül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pont]. Az indítvány továbbá megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette [Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pont].
- [13] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében (mivel az közvetlenül a norma ellen irányul) különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert a személyes, közvetlen és aktuális sérelem különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. Az indítványozónak a változtatási tilalommal érintett területen ingatlan-tulajdona van. A változtatási tilalom – a Rendelet hatályba lépésétől kezdve – korlátozza az ingatlan feletti rendelkezési jogát azáltal, hogy azon – szűk kivételtől eltekintve – változtatásokat eszközölni nem lehet, ez pedig kihat az ingatlan hasznosítására is [ld. hasonlóan: 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [10], a továbbiakban: Abh.]. A támadott Rendelet kapcsán megállapítható, hogy az a jogorvoslat lehetősége nélkül, közvetlenül az indítványozó ingatlanával kapcsolatos, Alaptörvényben biztosított jogaira vonatkoznak, konkrét jogviszonyait közvetlenül és ténylegesen érintik. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintettnek tekinthető [Abtv. 26. § (1) bekezdés].
- [14] 2.3. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétye, 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]]. Tekintve, hogy az indítványozó a panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, így jelen ügyben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétye értelemsze-

rűen nem vetődhetett fel. Az alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetésével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.

- [15] Az indítványozó hivatkozott a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére, azt állítva, hogy a Rendelet nem biztosított megfelelő felkészülési időt a számára. Az indítványozó azt azonban nem fejtette ki, hogy pontosan mire kellett volna felkészülnie, ehhez mennyi idő lett volna elégséges. Az indítványozó utalt ugyan folyamatban lévő beruházásokra, azonban ezek félbeszakadását nem igazolta, ahogy azzal kapcsolatban is csak saját véleményének adott hangot, hogy a változtatási tilalom egyáltalán milyen tevékenységekre terjed ki szerinte. Az Étv. 20. § (7) bekezdés a) pontja értelmében pedig a változtatási tilalom egyébként sem terjed ki (egyebek között) a tilalom hatálybalépésekor hatályos építésügyi hatósági engedéllyel megvalósuló építési javítási-karbantartási és a jogszabályban megengedett más építési munkákra, valamint az Étv. 33/A. §-a szerint egyszerű bejelentés alapján megkezdett építési tevékenységekre. Figyelemmel az Étv. hivatkozott rendelkezésére, az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvány nem vetett fel olyan kérdést, ami – tekintettel az Alkotmánybíróság kellő felkészülési idő követelményével kapcsolatban kialakult gyakorlatára – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés-ként lenne tekinthető.
- [16] Úgyszintén nem vetett fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseinek, valamint XV. cikk (2) bekezdésének állított sérelme sem. A XIII. cikk (1) bekezdése kapcsán az Alkotmánybíróság az Abh.-ban részletesen vizsgálta a változtatási tilalomnak a tulajdonhoz való jogra gyakorolt hatását, értékelte a jogintézmény összeegyeztethetőségét az Alaptörvény támadott rendelkezésével (Abh., Indokolás [13]–[14]), valamint vizsgálta azt a kérdést is, hogy sérti-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, ha valamely változtatási tilalom nem érinti egy település egészét (Abh., Indokolás [15]–[16]). A határozatban rögzítettekhez képest az indítvány újabb alkotmányjogilag releváns kérdést nem vetett fel, ekként az alkotmányjogi panasz befogadása ebből az okból nem volt indokolt.
- [17] Habár a XIII. cikk (2) bekezdésében szabályozott kisajátítási szabályok feltételeit és a változtatási tilalom kapcsán az Alkotmánybíróság korábban még nem vizsgálta, ugyanakkor maga az indítványozó sem állította azt, hogy tulajdonát elvonták volna. Az indítványozó mindössze arra igyekezett utalni, hogy a Rendelettel megvalósított korlátozás kvázi tulajdonelvonásnak minősül, de maga sem állította azt, hogy kisajátításra került volna sor. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban ugyancsak megállapította – bár nem kifejezetten a XIII. cikk (2) bekezdésére hivatkozva –, hogy „a változtatási tilalom önmagában nem akadályozza az érintett területek értékesítésének, nem szünteti meg teljes mértékben a tulajdonosnak a dologhoz fűződő jogosítványait, ugyanis hosszú távon nem akadályozza a terület hasznosítását” (Abh., Indokolás [14]). Ennélfogva az Alkotmánybíróság szerint jelen ügyben fogalmilag nem lehet szó kisajátításról, így pedig a XIII. cikk (2) bekezdésének sérelme sem vetődhet fel.
- [18] 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, 2024. február 27.

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1566/2023.

