

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3238/2024 (VI. 25.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.V.37.686/2023/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidék Önkormányzat Képviselő-testületének a Budapest Hegyvidék XII. kerület Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 14/2005. (VIII. 10.) önkormányzati rendelete 48. § (2a) bekezdése, Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidék Önkormányzat Képviselő-testületének a településkép védelméről szóló 42/2017. (XI. 17.) önkormányzati rendelete 2. § (2) bekezdés c) pontja és 42. § (1) bekezdés k) pontja, Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidék Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 34/2019. (XI. 29.) önkormányzati rendelete 4. §, valamint Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidék Önkormányzat Képviselő-testületének a településkép védelméről szóló 25/2021. (IX. 28.) önkormányzati rendelete 2. § (2) bekezdés c) pontja és 51. § m) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó személyesen eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése, valamint 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] 1.1. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőző közigazgatási eljárásban kérelmező, majd a közigazgatási perben felperes volt, aki 2016-ban vásárolta meg egy 2003-ban épült társasház az előzményi eljárásban érintett, az ingatlan-nyilvántartásban „iroda” megnevezésű albetétjét, amit ténylegesen lakásként használt, az megépítése óta lakásként funkcionált és már a használatbavételkor megfelelt a lakás törvényi követelményeinek. Az indítványozó 2017. április 19-én Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidéki Önkormányzat Jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző) hatósági bizonyítvány kiadását kérte annak érdekében, hogy az ingatlan „iroda” helyett „lakás” megnevezéssel szerepeljen az ingatlan-nyilvántartásban. A jegyző elutasította a kérelmet azzal, hogy a rendeltetési mód megváltoztatása településképi bejelentés alapján történhet meg, a településképi bejelentési eljárás pedig Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesterének hatáskörébe tartozik. Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: kormányhivatal) az indítványozó fellebbezése folytán eljárva helyben hagyta az elsőfokú határozatot. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elutasította az indítványozónak a másodfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránti keresetét. Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria ítéletével hatályon kívül helyezte a bíróság ítéletét – a másod- és elsőfokú közigazgatási határozatra kiterjedően –, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.
- [3] A megismételt eljárásban a kormányhivatal – egyfokú hatóságként eljárva – végzésével áttette az ügyet a polgármesterhez mint hatáskörrel rendelkező szervhez. Később ezt a végzést egybefoglalt végzésével visszavonta és megszüntette a megismételt eljárást.
- [4] 1.2. Az indítványozó a fenti, 2017. április 19-én előterjesztett kérelmét követően, 2017. május 24-én településképi bejelentést tett Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesterénél mint elsőfokú hatóságnál (a továbbiakban: elsőfokú hatóság), aki megtiltotta a tervezett rendeltetésmódosítást a Budapest Hegyvidék XII. kerület Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 14/2005. (VIII. 10.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: KVSZ) 48. § (2a) bekezdésére – „[a]z IZ-XII/L1 jelű építési övezetben a 2008 előtt megvalósult iroda rendeltetés megváltoztatása nem megengedett” – hivatkozással. Az ügyben a jogorvoslatok kimeírítését követően a Kúria 2021. február 2-án kelt, Kfv.IV.37.829/2020/7. számú ítéletével megsemmisítette a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős ítéletét.

- [5] A Kúria mindenekelőtt azt rögzítette, hogy a felülvizsgálati kérelem alapján az alkalmazandó jogról kellett döntenie. Az ítéletet azzal indokolta, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság tévesen hivatkozott az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) a kérelem benyújtása idején hatályos 13. § (2) bekezdés *b)* pont *bc)* alpontjára. E rendelkezés értelmében az Étv. 33/A. § (1) bekezdésében meghatározott, egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenység esetén a helyi építési szabályzatban meghatározott övezetre, építési övezetre vonatkozóan a telken, az építési telken elhelyezhető épület, valamint az önálló rendeltetési egység számát és a megengedett vagy kizárt rendeltetését kell figyelembe venni. A Kúria álláspontja szerint e rendelkezés megfelelő kontextuális, az Étv. 2. § 5. pontjában foglalt definíciót is figyelembe vevő értelmezésével magától értetődően megállapítható, hogy az kizárólag építési tevékenység esetén alkalmazható. Ebből az következik, hogy a KVSZ 48. § (2a) bekezdése csak építési tevékenységgel összefüggésben értelmezhető tiltásként. Ezzel szemben a tiltás nem alkalmazható olyan esetben, ha a cél az iroda rendeltetés építési tevékenységtől független megváltoztatása, vagyis a pusztá átminősítés. Az ügyben „nem a megfelelő jog került alkalmazásra, mert a [z indítványozó] egyáltalán nem kívánt építési tevékenységet folytatni” {a Kúria Kfv.IV.37.829/2020/7. számú ítélete, Indokolás [33]}. A Kúria arra is utalt, hogy bár a településképi eljárásról nem foglalhat állást a konkrét ügyben, azonban a településképi eljárások is az Étv.-ben meghatározott jogintézmények, ezért építési tevékenységeket és magatartásokat szabályoznak. A Kúria az üggyel összefüggésben a felülvizsgálati kérelem szerint folyó párhuzamos eljárásra figyelemmel szükségtelennek tartotta az elsőfokú közigazgatási szerv új eljárás lefolytatására való kötelezést.
- [6] Ezt követően az indítványozó 2021. február 18-án új kérelmet nyújtott be, amelyben jelezte, hogy a hatósági bizonyítvány kiadásának soron kívül van helye, továbbá meglévő rendeltetési egység használati módjának megváltozásáról van szó, amelyre a KVSZ nem alkalmazható. Erre tekintettel kérte a hatósági bizonyítvány kiadását az ügy előzményeire, valamint a Kúria Kfv.IV.37.829/2020/7. számú ítéletére figyelemmel.
- [7] Az elsőfokú hatóság 2021. március 2-án kelt határozatával megtagadta a rendeltetésmód-változásra vonatkozó hatósági bizonyítvány kiadását. Határozatát a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 26/C. § (3) bekezdésére, valamint az Észak-Hegyvidék kiemelt jelentőségű területek Kerületi Építési Szabályzatról szóló 26/2020. (XI. 30.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: KÉSZ) 72. § (1) és (6) bekezdéseire alapította. Álláspontja szerint a Kúria Kfv. IV.37.829/2020/7. számú ítélete nem alkalmazható az ügyben, mert az településképi bejelentési eljárásban született, míg a jelen eljárás hatósági bizonyítvány kiadása iránti kérelem alapján indult, és a Korm. r. alapján figyelemmel kell lenni az építési szabályokra, köztük a KÉSZ-re, amelynek 72. § (6) bekezdése megtiltja a 2008 előtt megvalósult iroda rendeltetés megváltoztatását.
- [8] Az indítványozó fellebbezése folytán Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármestere mint másodfokú hatóság (a továbbiakban: alperes) helybenhagyta az elsőfokú határozatot. Indokolása szerint az ingatlan-nyilvántartási adat módosítása csak olyan okirat alapján lehetséges, amely alkalmas a használati cél, azaz a rendeltetés igazolására. Az alperes megerősítette azt az álláspontot, hogy a Korm. r. 26/c. § (3) bekezdése alapján vizsgálni kellett a tervezett rendeltetés helyi építési szabályzatnak való megfelelését. A Kúria hivatkozott ítélete nem hatósági bizonyítvány kiállítása tárgyában, hanem településképi bejelentési eljárásban született.
- [9] Az indítványozó keresetet terjesztett elő, amelyben kérte, hogy a Fővárosi Törvényszék az elsőfokú határozatra is kiterjedően semmisítse meg a másodfokú közigazgatási határozatot, egyúttal kötelezze az alperest a közigazgatási tevékenység jogsértő következményeinek elhárítására. Továbbá kérte, hogy a Törvényszék keresse meg az ingatlan-nyilvántartási hatóságot az ingatlan tulajdoni lapján lévő egyéb adat, az iroda megnevezés lakás megnevezésre való átvezetése érdekében, és hogy kötelezze a polgármestert ennek tűrésére.
- [10] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán a Kúria Kfv.V.37.285/2022/7. számú végzésével megsemmisítette a Fővárosi Törvényszék ítéletét és új eljárásra és új határozat hozatalára kötelezte a Fővárosi Törvényszéket.
- [11] A megismételt eljárásban a Fővárosi Törvényszék a 110.K.703.280/2022/30. számú ítéletével elutasította a keresetet. Ítéletében rögzítette, hogy a Kúria Kfv.I.37.072/2023/9. számú hatályon kívül helyező végzésében foglaltak szerint kell eljárnia. Erre figyelemmel az alperes jogszerűen járt el, az indítványozó nem tudott sem anyagi jogi, sem eljárásjogi jogsértést bizonyítani.
- [12] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához a jogerős ítélettel szemben. A Kúria a felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadta, mert megállapította, hogy nem teljesültek a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 118. § (1) bekezdés *a)* pont *aa)*, *ab)* alpontjai, valamint *b)* pontja szerinti feltételek.

- [13] 2. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszát, melyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, R) cikk (2)-(3) bekezdésének, T) cikk (3) bekezdésének, I. cikk (1)-(3) bekezdéseinek, V. cikkének, VI. cikk (1) bekezdésének, XIII. cikk (1)-(2) bekezdéseinek, XV. cikk (1), (2) és (4) bekezdéseinek, XIX. cikk (1) bekezdésének, XXII. cikk (1)-(2) bekezdéseinek, XXIV. cikk (1)-(2) bekezdéseinek, XXV. cikkének, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseinek, 25. cikk (1)-(3) bekezdéseinek, 28. cikkének, valamint 32. cikk (1) bekezdés e) pontjának sérelmére hivatkozott.
- [14] A panasz Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapított része a Kúria Kfv.V.37.686/2023/3. számú végzésének a Fővárosi Törvényszék 110.K.703.280/2022/30. számú ítéletére, a Kúria Kfv.V.37.285/2022/7. számú, új eljárást elrendelő végzésére, valamint a XIII/47-6/2021. számú másodfokú és XIII/47-3/2021. számú elsőfokú közigazgatási határozatokra kiterjedő megsemmisítésére irányul.
- [15] A panasz Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított része a KVSZ 48. § (2a) bekezdésének, a KÉSZ 72. § (6) bekezdésének, Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidék Önkormányzat Képviselő-testületének a településkép védelméről szóló 42/2017. (XI. 17.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Tkr1.) 2. § (2) bekezdés c) pontjának és 42. § (1) bekezdés k) pontjának, Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidék Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 34/2019. (XI. 29.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Har.) 4. §-ának, valamint Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidék Önkormányzat Képviselő-testületének a településkép védelméről szóló 25/2021. (IX. 28.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Tkr2.) 2. § (2) bekezdés c) pontjának és 51. § m) pontjának megsemmisítésére irányul.
- [16] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt arra alapította, hogy az eljáró hatóságok és bíróságok folyamatosan téves, a jogait sértő és jogszerűtlen döntéseket hoztak, amelyekkel megakadályozták azt, hogy a rendeltetés megváltoztatására irányuló kérelme teljesüljön.
- [17] Az indítványozó következetesen kifogásolta azt, hogy jöllehet a Kúria a Kfv.IV.37.829/2020/7. számú ítéletében azt állapította meg, hogy az Étv. megfelelő (kontextuális) értelmezése alapján a településképi bejelentésre megindult eljárásban építési tevékenység híján nem alkalmazhatók a KÉSZ, illetve a KVSZ szabályai, ennek ellenére a jelen alkotmányjogi panasz benyújtását megelőző eljárásban a Fővárosi Törvényszék is, a Kúria is figyelmen kívül hagyta ezt az iránymutatást. Ez annak fényében különösen sérelmes, hogy a hatósági bizonyítvány kiállítása iránti, valamint a településképi bejelentés alapján megindult ügyek egymással összefüggenek, ennek ellenére foglalt ügy állást a Kúria a támadott végzésben, hogy azok egymástól különböző eljárások, ezért az indítványozó által megjelölt döntésre való hivatkozásnak nincs alapja. Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy a hatóság korábban a társasház 20 iroda megnevezésű albetétjéből 15-öt akadálytalanul átminősített lakássá, ezzel szemben őt megfosztották ennek lehetőségétől.
- [18] A támadott önkormányzati rendeleti előírások alaptörvény-ellenességét illetően az indítványozó azt adta elő, hogy a KÉSZ 48. § (2a) bekezdésének, valamint a KVSZ 72. § (6) bekezdésének bevezetésével a helyi önkormányzat visszaható hatályú jogalkotást valósított meg azáltal, hogy megtiltották a 2008 előtt megvalósult iroda rendeltetés megváltoztatását. Emellett az indítványozó azt is kezdeményezte, hogy a kifogásolt és alaptörvény-ellenesnek tartott rendelkezések helyére az Alkotmánybíróság rendelje el a panaszban helyesként megjelölt szövegrész beiktatását, továbbá kezdeményezte a Har. Alaptörvénnyel konform kiegészítésének elrendelését.
- [19] Az indítványozó vitatta a Kúria végzésében a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pont aa) és ab) alpontjával, illetve b) pontjával kapcsolatosan előadott indokokat. Az általa előadottak szerint a Kp. 118. § (1) bekezdése nem tartalmaz olyan, a támadott végzésben olvasható szempontokat, mint hogy csak nagy számban előforduló új típusú ügyek felmerülése, illetve a jogalanyok széles körét érintő ügy esetén fogadható be a felülvizsgálati kérelem. Álláspontja szerint nem az előfordulási gyakoriságot vagy a korábbi állásfoglalás hiányát kellene fő szempontnak tekinteni, hanem az ügy súlyát és az egységes joggyakorlat megteremtését. Ráadásul a Kúria a támadott végzéssel kifejezetten eltér a hivatkozott korábbi ítéletétől, ez pedig éppen azt tenné szükségessé, hogy befogadja a felülvizsgálati kérelmet és érdemi döntésben indokolja a korábbi döntéstől való eltérést.
- [20] Az indítványozó sérelmezte az eljárás elhúzódását és azt, hogy noha 2017. április 19-én nyújtotta be a rendeltetismódosítás iránti kérelmét, ügye azóta sem rendeződött megnyugtatóan.
- [21] Az alkotmányjogi panasz záró részében az indítványozó előadja, hogy a hatóságok és a bíróságok eljárása elmentés a Nemzeti Hitvallással, az Alaptörvény I. cikk (2)-(3) bekezdéseivel. A rendeltetismódosítás meggátolása az Alaptörvény V. cikk (1) bekezdése szerinti személy, illetve tulajdon elleni támadás. Az eljárás sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését, mert annak eredményeként sérül az indítványozó magán- és családi életének, illetve otthonának tiszteletben tartásához való joga. Sérül az indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joga, mert nem rendelkezhet a saját ingatlanjáról. A vele szemben lefolytatott eljárás az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdései szerinti megkülönböztetést valósított meg. Az eljáró szervek elvonták az indítványozónak az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz

való jogát, valamint a XXII. cikk (1)-(2) bekezdései szerinti emberhez méltó lakhatáshoz való jogát, továbbá akadályozták az Alaptörvény XXV. cikkében biztosított, közhatalmat gyakorló szervekhez forduláshoz való jogának érvényesülését. A bíróságok az indítványozó Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított, jogorvoslathoz való jogával ellentétesen döntöttek, továbbá megsértették az Alaptörvény 28. cikkét is. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjával ellentétes az, hogy a helyi önkormányzat sajátjaként rendelkezik az indítványozó tulajdonával. A hatóságok és a bíróságok döntései az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésbe is ütköznek, mely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

- [22] 3. Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. § szerinti feltételeket. E vizsgálat elvégzése során az alábbiakat állapította meg.
- [23] Az indítványozó 2024. január 9-én vette át a Kúria végzését, majd február 27-én, elektronikus úton, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti hatvan napos határidőn belül nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt az elsőfokú bíróságon.
- [24] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A határozott kérelem feltételeit az Abtv. 52. § (1b) bekezdése – annak a)-f) pontjai – rögzítik. A panasz ezeknek a feltételeknek az alábbiak szerint, részben felelt meg.
- [25] A panasz tartalmazza azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza. Tartalmazza az eljárás megindításának indokait és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést és jogszabályi rendelkezéseket, továbbá az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit.
- [26] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti indokolási kötelezettség a következők szerint teljesül.
- [27] A panasz az Alaptörvény számos rendelkezésének sérelmét állítja az alapügy kapcsán. Az Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapított részének gondolatmenete azonban következetesen azon alapszik, hogy az Alaptörvény sérelmét eredményező jogszabálysértést valósít meg az, hogy az eljáró szervek nem adtak helyt a hatósági bizonyítvány kiállítása iránti kérelmének, döntéseiket téves jogszabályi rendelkezésekre alapították, majd a Kúria érdemi vizsgálat nélkül vetette el a felülvizsgálati kérelemben foglalt azt az előadást, hogy alkalmazni kellett volna a Kúria párhuzamos eljárásban hozott, precedensértékű ítéletét. Az érvelés csak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével (tulajdonhoz való jog), XV. cikk (1)-(2) bekezdésével (törvény előtti egyenlőség, hátrányos megkülönböztetés tilalma), XXIV. cikk (1) bekezdésével (tisztességes hatósági eljáráshoz való jog), valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel (tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, jogorvoslathoz való jog), valamint 28. cikkével (az Alaptörvénnyel konform értelmezés követelménye) összefüggésben tartalmaz értékelhető indokolást, egyebekben csupán megjelöli az Alaptörvény megsértettnek tartott rendelkezéseit, de azok tartalmának ismertetésén túlmenően nem fejt ki, miként sérültek az eljárás során.
- [28] Ezért az alkotmányjogi panasz Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapított része az Alaptörvény R) cikk (2)-(3) bekezdéseire, T) cikk (3) bekezdésére, I. cikk (1)-(3) bekezdéseire, V. cikkére, VI. cikk (1) bekezdésére, XIII. cikk (2) bekezdésére, XV. cikk (4) bekezdésére, XIX. cikk (1) bekezdésére, XXII. cikk (1)-(2) bekezdéseire, XXIV. cikk (2) bekezdésére, XXV. cikkére, valamint 32. cikk (1) bekezdés e) pontjára hivatkozó elemeiben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti indokolási kötelezettségnek.
- [29] A panasz Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított része a következők szerint felel meg az határozott kérelem követelményének.
- [30] A Tkr1., valamint a Tkr2. támadott rendelkezései a településképi bejelentési eljárásra vonatkozó szabályozás személyi, valamint tárgyi hatályát jelölik ki, vagyis meghatározzák a településképi bejelentési eljárás ügyfeleinek általános körét, valamint azokat az eseteket, amikor ilyen eljárás lefolytatása szükséges. Az alkotmányjogi panasz semmilyen módon nem adja indokát annak, hogy az indítványozónak mely Alaptörvényben biztosított jogát miért sérti önmagában az, hogy a helyi önkormányzat valamely joghatást adott eljárás lefolytatásához köt. Ezért a Tkr1., valamint a Tkr2. támadott szabályait illetően a panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának.
- [31] A panasz nem tartalmaz kifejezett kérelmet a Hár. 4. §-ának megsemmisítésére, ehelyett annak kiegészítését kezdeményezi, továbbá nem ad elő indokolást arra nézve, miért ellentétes ez a rendelkezés az Alaptörvénynek a panaszban hivatkozott rendelkezéseivel. Ezért a panasz ebben az elemében nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e), illetve f) pontjainak. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a jogszabályok kiegészítését indítványozói kérelemre elrendelje. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint ha az Al-

kormánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Ilyen körülmény a jelen ügyben nem merült fel, továbbá az Alkotmánybíróság az Abtv. felhívott rendelkezése alapján hivatalból állapítja meg a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását, ezért az ilyen tárgyú kérelem alkotmányjogi panasz alapján való elbírálására nincs mód.

- [32] A panasz kizárólag a KÉSZ 48. § (2a) bekezdésének, valamint a KVSZ 72. § (6) bekezdésének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével való ütközése tekintetében adja elő azt az indokolást, hogy a támadott előírások visszaható hatályú jogalkotást valósítanak meg. Egyebekben a panasz a támadott helyi önkormányzati rendeleti előírások alaptörvény-ellenességére nézve nem ad elő indokolást, nem jelöli meg, hogy akár a KÉSZ, illetve a KVSZ, akár a többi önkormányzati rendelet támadott rendelkezései milyen módon sértik az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseit. Ezért a panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított része csak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés tekintetében felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának.
- [33] A panasz – a Hár. 4. §-a kivételével – kifejezett kérelmet ad elő a sérelmezett bírói döntések és jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére.
- [34] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti [a) pont], továbbá az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [b) pont]. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése ugyanezen feltételek mellett teszi lehetővé az alkotmányjogi panasz benyújtását az ügyben alkalmazott, alaptörvény-ellenes jogszabállyal szemben.
- [35] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése, valamint 26. § (1) bekezdése alapján tehát az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett: a támadott bírói döntés az ügy érdemében hozott, vagy eljárást lezáró döntésnek minősül-e, a támadott jogszabályt alkalmazták-e az ügyben, az indítványozó kimerítette-e a jogorvoslati lehetőségeit, az indítványozó érintettnek minősül-e, illetve Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítja-e a panaszban.
- [36] Az első- és másodfokú közigazgatási hatósági határozat, valamint a Fővárosi Törvényszék ítélete az ügy érdemében születtek. A Kúria végzése nem az ügy érdemében született, azonban az eljárást befejező döntésnek minősül. Ezért a támadott döntések megfelelnek az Abtv. 27. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek.
- [37] Az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 32. § (5) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a Kúriának a felülvizsgálati eljárásban hozott nem érdemi döntésén keresztül csak akkor vizsgálja az alapügyben hozott bírói döntést, ha a Kúria az alkotmányjogi panaszban sérelmezett, nem érdemi döntését mérlegelési jogkörben hozta meg. Az indítványozó részletekbe menően támadja a Fővárosi Törvényszék közigazgatási jogvitát eldöntő ítéletét, azonban csak a Kúria végzésének meghozatalát követően terjesztette elő az alkotmányjogi panaszt. A Kúria támadott végzése az eljárást befejező döntés, amely mérlegelés eredményeként született, ezért a panasz megfelel az Ügyrend 32. § (5) bekezdésében foglalt követelménynek, következésképpen az Abtv. 27. § (1) bekezdésének is.
- [38] Az eljáró hatóságok, valamint a Fővárosi Törvényszék egyebek mellett a KÉSZ 72. § (6) bekezdésére, az abban foglalt, 2008 előtt megvalósult iroda rendeltetésre vonatkozó tilalomra alapították döntéseiket, ezért ez az előírás az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, az ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezésnek minősül.
- [39] A KVSZ 48. § (2a) bekezdését az eljáró szervek nem alkalmazták a jelen alkotmányjogi panasz előzményét képező eljárásban, csak a Kfv.IV.37.829/2020/7. számú ítéletével végződő eljárásban.
- [40] Az indítványozó a közigazgatási eljárásban a fellebbezéssel, majd a bírósági felülvizsgálat kezdeményezésével kimerítette rendes jogorvoslati lehetőségét, egyúttal a rendkívüli jogorvoslatok köréből élt a felülvizsgálati kérelem előterjesztésének jogával.
- [41] Az indítványozó a közigazgatási eljárásban ügyfélként (kérelmezőként), a bírósági eljárásban félként (felperesként) érintettnek minősül.
- [42] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, Alaptörvényben biztosított jogok.
- [43] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban önállóan hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére, azonban az Alkotmánybíróság következetes álláspontja értelmében e rendelkezés nem az indítványozók számára rögzít jogszabályt, hanem a jogalkalmazó felé fogalmazza meg a jogértelmezés alkotmányos kritériumait [lásd újabban: 3019/2024. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [15]]. A 28. cikk tehát nem tekinthető alkotmányjogi panaszban hivatkozható, Alaptörvényben biztosított jognak, ezért a panasz az arra hivatkozó részében nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek.
- [44] Az indítványozó a KÉSZ alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapította. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ez a rendelkezés két esetben hivatkozható Alaptörvényben

biztosított jogként, ebből következően csak két esetben alapítható rájuk alkotmányjogi panasz: akkor, ha az a visszaható hatály tilalmának vagy a kellő felkészülési idő követelményének sérelmén alapszik {lásd újabban: 3024/2024. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [29]}. A jelen ügyben az indítványozó a visszaható hatály tilalmának sérelmére hivatkozott a KÉSZ vonatkozásában, ezért e hivatkozás megfelel az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelménynek.

- [45] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés 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, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának. Az Alkotmánybíróság a 7/2024. (IV. 3.) AB határozatban foglalkozott a KVSZ 48. § (2a) bekezdésével, valamint a KÉSZ 72. § (6) bekezdésével, és megállapította, hogy azok ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, ezért azokat megsemmisítette. Ezért e rendelkezések alaptörvény-ellenességének vizsgálatára a *res iudicata*-ra tekintettel nincs lehetőség.
- [46] 4. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 29. §-ának való megfelelés szempontjából is. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [47] A fentiek szerint az alkotmányjogi panasz a Kúria végzését csak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére, XXIV. cikk (1) bekezdésére, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésére hivatkozással támadó részében felelt meg azoknak az előfeltételeknek, amelyek vizsgálatát követően sor kerülhet a befogadás Abtv. 29. §-a szerinti mérlegelésére.
- [48] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljárással összefüggésben megfogalmazta, hogy nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Az alkotmányjogi panasz „nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna” {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [49] Az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőzően az indítványozó két párhuzamosan zajló ügyben vett részt érintettként (ügyfélként, majd félként), 2017. április 19-én a tulajdonában álló társasházi albetét rendeltetésének megváltoztatása érdekében kérte a hatósági bizonyítvány kiállítását – ez az eljárás vezetett az alkotmányjogi panasz benyújtásához –, majd 2017. május 24-én településképi bejelentést tett. Az eljárások során a hatóságoknak, majd bíróságoknak dönteniük kellett az alkalmazandó – és időközben változó – jogi szabályozást illetően. Az Alkotmánybíróság számos alkalommal hívta fel a figyelmet arra, hogy nem áll hatáskörében az, hogy önmagában az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást lezáró döntés jogi értelemben vett „helyességét” megítélje. E körben, kifejezetten az alkalmazandó jog megállapítása kapcsán azt is rögzítette, hogy „[a]z alkalmazandó jogot a bíróságnak kell megjelölnie, ezt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy a megjelölt jogszabályt az indítványra okot adó esetben biztosan nem kell alkalmazni” {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [14]}. A rendeltetésváltozás többlépcsős folyamat – több különálló eljárás – eredményeként érhető el, melyek során a jelen előzményi eljárásban ellentétes tartalmú döntések is születtek. Mindazonáltal az alkotmányjogi panasz eljárást megelőző közigazgatási perben a Fővárosi Törvényszék választ adott az indítványozó által felvetett kérdésekre, elbírált az ügy lényegét érintő – az alkotmányjogi panasz indokolásába is átemelt – anyagi jogi és eljárásjogi kifogásait. Választ adott a Kúria Kfv.IV.37.829/2020/7.számú ítélete hivatkozhatóságának kérdésére: eszerint az új – 2021. február 18-án indult – eljárásban a Korm. r. 26/C. § (3) bekezdése alkalmazandó.
- [50] Az Alkotmánybíróság a fent kifejtettek alapján nem ténybíróiságként jár el, és az eljáró szervek jogértelmezését is csak kivételes esetben vizsgálja felül, amennyiben az alkalmazott jogszabályi rendelkezésnek tulajdonított értelem kívül esik az Alaptörvénnyel összhangban álló jelentéstartományon. Ezért az Alkotmánybíróság e kérdést érdemben nem vizsgálhatta.
- [51] Az indítványozó a tulajdonhoz való jogának sérelmét azzal hozta összefüggésbe, hogy álláspontja szerint a hatóságok és a bíróságok tisztességtelenül jártak el vele szemben, ezért kell elszenvednie a tulajdonában álló ingatlan használatának korlátozottságát. A fentiekből kitűnően a panasz nem vetett fel olyan eljárási szabálysér-

tést, amit az Alkotmánybíróság orvosolhatnak, így a tulajdonhoz való jogra történő hivatkozás sem veti fel az érdemi vizsgálat indokoltságát.

- [52] A jogorvoslathoz való jog alkotmányos tartalmát illetően az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a tényleges és hatékony jogorvoslat követelménye nemcsak a jogalkotót, hanem a jogalkalmazót is kötelezi {14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [31]-[32]}. A Fővárosi Törvényszék megválaszolta a fellebbezésben foglalt kifogásokat és a jogerős ítéletben is megjelölte azokat az okokat, amelyek miatt az indítványozó keresete nem megalapozott. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslat lehetőségének biztosítása nem következik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből, jóllehet a törvényalkotó rendelkezik hatáskörrel a rendes jogorvoslaton túlmenő lehetőségek biztosítására {vö. 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [85]}, az ily módon biztosított lehetőség igénybevételét pedig feltételekhez kötheti. A Kúria e feltételeket alkalmazta {vö. újabban: 3480/2023. (XI. 7.) AB végzés, Indokolás [46]}, és az alkotmányjogi panasszal támadott végzésében kifejtette, miért nem teljesültek a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontjában, illetve b) pontjában foglalt feltételek. Az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz olyan érvelést, ami a Kúria által előadott indokokat alkotmányjogi jelentőséggel ruházza fel, ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére alapított részében sem volt helye érdemi elbírálásnak.
- [53] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését egymással szorosan összefüggő rendelkezéseként értelmezi. Gyakorlata értelmében e rendelkezések kapcsán három feltételt kell vizsgálni. Először azt kell megállapítani, hogy fennáll-e az érintett hátrányára eltérő bánásmód. Másodsorban azt kell megvizsgálni, hogy az indítványozó a XV. cikk alapján milyen tartalmú sérelmet állít: a törvény előtti egyenlőség megsértésére hivatkozik [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése], vagy arra, hogy egy védett tulajdonságra tekintettel tett alapjogi különbségtételről van szó [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése]. Végezetül a megkülönböztetés típusához igazodóan az észszerűségi, illetve a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával mérlegelni kell, hogy az azonosított hátrányos megkülönböztetés igazolható-e, összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel {vö. 22/2023. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [22]}. A jelen ügyben nem merült fel a törvény előtti egyenlőség sérelme. Az indítványozó nem jelölt meg olyan védett tulajdonságot sem, ami az Alaptörvénybe ütköző megkülönböztetést eredményezett vele szemben. Mindebből kifolyólag nem merült olyan hátrányos megkülönböztetés sem, ami a befogadást és az érdemi vizsgálatot indokolttá tenné. Összességében tehát az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdéseire alapított részében sem bírálható el érdemben.
- [54] A fent írtakhoz hozzátartozik, hogy az Alkotmánybíróság a 7/2024. § (IV. 3.) határozatában is tartózkodott a jogalkalmazói mérlegelés felülbírálatától; a határozat rendelkező részi tartalma abból fakadt, hogy a KÉSZ, illetve a KVSZ abban az alkotmánybírósági eljárásban támadott rendelkezései ellentétben álltak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az Alkotmánybíróság azonban nem látott indokot a bíróságok döntéseinek érdemi vizsgálatára {7/2024. § (IV. 3.) határozat, Indokolás [55]-[61]}.
- [55] 5. Az indítvány nem vetett fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, illetve nem mutatott rá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre, továbbá az egyéb törvényi feltételeknek sem felelt meg. Ezért azt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Abtv. 26. § (1) bekezdése, 27. § (1) bekezdése, 29. §-a, 31. § (1) bekezdése, 52. § (1b) bekezdés e) és f) pontjai, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a), b) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2024. június 7.

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1207/2024.

