

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3362/2023. (VII. 19.) AB VÉGZÉSE

### bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Göd Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatáról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 20/2019. (X. 10.) önkormányzati rendelete hatályba nem lépéséről szóló 23/2019. (XI. 6.) önkormányzati rendelete alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

- [1] 1. A Budapest Környéki Törvényszék tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 101.K.700.066/2023. számú eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a Göd Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatáról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 20/2019. (X. 10.) önkormányzati rendelete hatályba nem lépéséről szóló 23/2019. (XI. 6.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör2.) alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és mondja ki az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben való alkalmazhatóságának kizártságát, tekintettel arra, hogy az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és 32. cikk (3) bekezdésével.
- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint a felperes adásvételi előszerződést kötött gödi ingatlanokra, amelyekre a felperes javára jelzálogjogot jegyeztek be az ingatlannyilvántartásba. Az ingatlanok tulajdonosai meghatalmazást adtak a felperesnek, hogy településrendezési szerződést kössön Göd Város Önkormányzatával (a továbbiakban: Önkormányzat) az ingatlanokat magába foglaló területre vonatkozó településszerkezeti terv és helyi építési szabályzat módosítása érdekében. A felperes és az Önkormányzat 2019. szeptember 9. napján településrendezési szerződést kötöttek.
- [3] Az állami főépítési hatáskörben eljáró Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: állami főépítész) a tervezett módosításhoz – számos kritika megfogalmazásával – 2019. október 1. napján PE/AF/00003-8/2019. számon adott záró szakmai véleményt. Az Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) 2019. október 9. napján fogadta el a helyi építési szabályzatról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 20/2019. (X. 10.) önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: Ör1.). Az Ör1. 50. §-a szerint, a rendelet a kihirdetésének napját követő 30. napon lép hatályba. Az Ör1. a 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: HÉSZ) több rendelkezését is módosította, így többek között a perben érintett területen a korábbinál kisebb mértékben határozta meg a kialakítható új telkek legkisebb területét.
- [4] Az állami főépítész a 2019. október 15. napján kelt, PE/AF/00003-9/2019. számú iratával a záró szakmai véleményét visszavonta arra hivatkozással, hogy az Ör1. a benyújtott formában – jogszabályon alapuló ellentmondások miatt – jogszerűen nem fogadható el. Az önkormányzat – a közte és a felperes között létrejött településrendezési szerződésre hivatkozással – 2019. október 22-én a fentiekre tájékoztatta a felperest, majd a polgármester 2019. október 30. napján az Ör1. hatályba nem lépéséről szóló előterjesztést nyújtott be a Képviselő-testület ülésére, amit a Városfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) nem tárgyalta meg. A képviselő-testület a 2019. november 5-én tartott rendkívüli ülésén elfogadta az indítvánnyal érintett – 2019. november 9. napján hatályba lépett és 2019. november 10. napján hatályát veszített – Ör2.-t.
- [5] A felperes 2020. október 7. napján az érintett területen fekvő ingatlanok vonatkozásában telekcsoport újraosztás engedélyezése iránti kérelmet terjesztett elő. Az Önkormányzat jegyzője a 11/353-2/2020. számú előzetes szakhatósági állásfoglalásában a kérelmezett telekalakításhoz nem járult hozzá, mert a kialakítandó telkek

egyike sem felel meg az övezeti előírásnak. A szakhatósági állásfoglalásra tekintettel a Pest Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: alperes) a felperes kérelmét a 2020. december 15-én kelt, 830048/3/2020. számú határozatával elutasította.

- [6] A felperes keresetet terjesztett elő az alperes határozatának felülvizsgálata iránt, melyben a támadott határozat megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Kifejtette, hogy az alperes határozata olyan előzetes szakhatósági állásfoglaláson alapszik, amely a jogszabályba ütköző Ör2. rendelkezésén alapul. A felperes a Kúria Önkormányzati Tanácsának megkeresését is indítványozta az Ör2. más jogszabályba ütközésének vizsgálata végett.
- [7] Az indítványozó a 101.K.700.511/2021/28. számú végzésével kezdeményezte a más jogszabályba ütközésére irányuló normakontrollt, de a Kúria a Köf.5.007/2022/6. számú határozatával az Ör2. más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló bírói indítványt elutasította. Indokolásában rámutatott arra, hogy a bíróságnak az Ör2. más jogszabályba ütközését állító indítványában nem volt elegendő idéznie a felperesnek az Ör2. törvényellenességét alátámasztó érveit, abban a saját belső meggyőződésének kellett volna tükröződnie. Rámutatott arra is, hogy a bíróságnak azt is szükséges lett volna indokolnia, hogy az Ör2.-t milyen okból tartotta az ügyben alkalmazandó jogszabálynak.
- [8] Az indítványozó ezt követően 101.K.701.669/2022/4. számú végzésével ismételten indítványozta a Kúria előtt az Ör2. felülvizsgálatát, de ezt a Kúria Köf.5.020/2022/2. számú végzésével, annak elkésettsége okán visszautasította, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 39. § (1) bekezdése alapján.
- [9] 1.2. Az indítványozó ezt követően kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó álláspontja szerint az „Ör2. egésze alaptörvény-ellenes más jogszabályba ütközés okán”. Hangsúlyozta azt is, hogy Ör2.-t érintően kizárólag alaptörvény-ellenességre hivatkozik, azt is megemlíttette ugyanakkor, hogy a bíróság hiába indítványozta az Ör2. más jogszabállyal való összeütközésének vizsgálatát, annak érdemi lehetőségétől a Kúria elzárta a bíróságot.
- [10] Álláspontja értelmében, habár az Ör2. az ügy kiindulási pontját képező telekalakítás iránti kérelem elbírálása-kor már valóban nem volt hatályban, azonban annak elbírálását érintően mégis kiemelt jelentőséggel bírt, ugyanis az Ör2. elfogadására tekintettel nem lépett hatályba az Ör1., amelynek eredményeként a kialakítható új legkisebb telkek körébe az érintett ingatlanok már nem tartozhattak bele. Amennyiben az Ör1. lépett volna hatályba, az így módosult HÉSZ alapján a felperes telekalakítás iránti kérelme tekintetében eltérő döntés szület-hetett volna. Ebből következően az indítványozó szerint az Ör2. mind az alperesi döntés esszenciáját képező szakhatósági állásfoglalás, mind az alperesi döntés meghozatalában bár közvetett, de kiemelt szereppel bírt. Szerinte a jogszabály alkalmazandóságának nem szükséges közvetlen módon megvalósulnia, tehát a közvetett alkalmazandóság is elégséges annak más jogszabályba való ütközésének indítványozásához.
- [11] Az alaptörvény-ellenesség tartalmi indokolása körében az indítványozó előadta, hogy álláspontja szerint az Ör2. meghozatalának folyamata során több releváns jogszabály megsértésével mind az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében definiált jogállamisági klauzula elválaszthatatlan részét képező jogbiztonság követelményé-nek, mind pedig 32. cikk (3) bekezdésének sérelme is megállapítható. Arra hivatkozott, hogy kirívóan súlyos jogszabálysértés történt, amikor állami főépítész visszavonta a korábbi véleményét, hiszen legfeljebb arra lett volna jogosult, hogy jogszabályi ütközés esetén törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezzen. Az indítvá-nyozó álláspontja szerint már önmagában ez a körülmény is megalapozza az Ör2. magasabb szintű jogszabá-lyba való ütközését, ami által megvalósult szerinte az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésének sérelme. Mind-ezekeken felül azt is hangsúlyozta az indítványozó, hogy az Ör2. további eljárási szabályok megsértésével került meghozatalra: az Ör2. tartalmát nem tárgyalta meg a Bizottság, mivel számára azt meg sem küldték. Az indít-ványozó szerint azonban a Bizottság az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 33/2014. (XII. 1.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: SZMSZ) alapján köteles lett volna javaslatot tenni a HÉSZ-t érintő módosítás, így az Ör2. vonatkozásában. Ennek következtében az indítványozó szerint az Ör2. az SZMSZ 2. melléklet „Városfejlesztési Bizottság feladat- és hatáskörei” címe 1. b) pontjának, illetve az ennek szabályo-zási kereteit megteremtő Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiak-ban: Mötv.) 53. § (1) bekezdés g) pontjának és 59. § (2) bekezdésének megsértésével került megalkotásra. Az SZMSZ-ben foglalt kötelezettség elmaradása az indítványozó meglátása szerint olyan súlyú garanciális jog-alkotási szabálysértésnek számít, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének tartalmába tartozó jogbizton-ság követelményének sérelmét eredményezte, ezzel az Ör2. közjogilag érvénytelennek minősült.

- [12] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.
- [13] 2.1. Az 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 alaptörvény-ellenességének 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.
- [14] 2.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek [vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]] nem tesz eleget.
- [15] 2.3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az eljáró bíró csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, amelyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ennélfogva alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő üggyel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5], legutóbb: 3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [15]]. Ennek alapja, hogy az „alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa.” [3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6], legutóbb: 3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [22]]
- [16] A konkrét ügyben – a fent rögzítettek szerint – maga az indítványozó sem állította egyértelműen azt, hogy az Ör2.-t közvetlenül alkalmaznia kellene, inkább csak arra igyekezett utalni, hogy az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés feltételeinek teljesítéséhez a támadott jogszabályi rendelkezés „közvetett alkalmazandósága” is elegendő. Ugyanakkor jelen esetben az Alkotmánybíróság számára már az indítványból is nyilvánvalóan megállapítható volt, hogy az Ör2. egy olyan módosító rendelet volt, ami eleve csak egyetlen érdemi rendelkezést tartalmazott, nevezetesen azt, hogy az Ör1. nem lép hatályba. Ennélfogva az is nyilvánvaló, hogy az Ör1. rendelkezései (melyek hatályba lépése a felperesnek érdeke lett volna) soha nem voltak hatályban, azaz jogkövetkezményt soha nem váltottak ki. Jelen esetben tehát nem arról van szó, hogy egy korábban hatályos rendelkezés megváltozott volna (ami akár tartalmi, akár formai okból adott esetben akár vizsgálható lenne az alaptörvény-ellenesség szempontjából), hanem arról, hogy az Ör2. miatt a HÉSZ szabályozása végül nem módosult. Az indítványozó előtt folyamatban lévő ügyben tehát a HÉSZ mindvégig ugyanazzal a szöveggel volt hatályban, az indítványozónak kétséget kizáróan az abban foglalt hatályos szabályokat kellett alkalmaznia, és egyben az Ör2.-t pedig egyértelműen nem kellett (mert fogalmilag nem lehetett) alkalmaznia.
- [17] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt, tekintettel arra, hogy az nem felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt törvényi feltételeknek, az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2023. június 27.

*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/1112/2023.

• • •