

**58/2009. (V. 22.) AB határozat¹**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának a Budapest XVII. kerület L4 jelű, intenzív kertvárosias lakóterület keretövezetbe sorolt területeire vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 12/2007. (IV. 10.) számú rendelete alkotmányellenes, ezért azt e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának a Budapest XVII. kerület L4 jelű, intenzív kertvárosias lakóterület keretövezetbe sorolt területeire vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 12/2007. (IV. 10.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányossági vizsgálatát két indítványozó kezdeményezte. Az indítványokat az Alkotmánybíróság a tárgy azonosságára tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette és együttesen bírálta el.

1. Az indítványozó elsődlegesen annak megállapítását kérte, hogy az Ör. egésze az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 21. § (1) bekezdésébe ütközik, így ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. Másodsorban az Ör. 3. §-ában a „rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell” szöveg ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. § (2) bekezdésével, így szintén az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti. Az indítványozó az Ör. egésze, illetve a 3. § megjelölt szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és *ex tunc* hatályú megsemmisítését kérte.

1 Alkotmánybírósági ügyszám: 1163/B/2007. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Lásd: Alaptörvény 5.

2. A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal hivatalvezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98. § (3) bekezdésében biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálta az Ör.-t. Az ellenőrzés eredményeként megállapította, hogy az Ör. 3. §-ában a „rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell” szöveg alkotmányellenes, mert a rendeletnek a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra való visszamenőleges alkalmazását jelenti. A hivatalvezető a jogbiztonság alkotmányos követelményének sérelmét állítva észrevételezte, hogy az Ör. 2. § (2) bekezdése a változtatási tilalom alóli kivételek megfogalmazásakor „az építésügyi hatóság döntési kompetenciáját képező kérdést vont rendeletalkotási tárgykörbe.” Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzatának Képviselő-testülete a törvényességi észrevételben foglaltakkal nem értett egyet, azokat nem fogadta el. Ezt követően a hivatalvezető az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján indítványozta az Alkotmánybíróságnál az Ör. 2. § (2) bekezdésének, valamint 3. §-ának felülvizsgálatát és megsemmisítését, „mivel összeegyeztethetetlenek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság követelményével.”

II.

Az indítványokkal érintett jogszabályi rendelkezések a következők:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

2. A Jat. rendelkezése:

„12. § (2) A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

3. Az Étv. rendelkezései:

„20. § (1) A településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében az érintett területre változtatási, telekalakítási, illetőleg építési tilalom (a továbbiakban együtt: tilalom) rendelhető el.

(...)

(7) A tilalom nem terjed ki:

a) a tilalom hatálybalépésekor érvényes építésügyi hatósági engedéllyel megvalósuló építési javítási-karbantartási és a jogszabályokban megengedett más építési munkákra,

b) a korábban gyakorolt használat folytatására,

c) az állékonyságot, életet és egészséget, köz- és vagyonbiztonságot veszélyeztető kármegelőzési, kárelhárítási tevékenységre, továbbá

d) az a) pont szerinti, hatósági engedélyhez kötött építési munkáknak a településrendezési követelményeket nem érintő módosítására irányuló építésügyi hatósági engedélyezési eljárásra,

e) a honvédelmi és a kiemelt fontosságú honvédelmi területre.

21. § (1) A helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv készítésére vonatkozó írásos megállapodás megléte esetén a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv készítésének időszakára azok hatálybalépéséig, de legfeljebb három évig az érintett területre a települési önkormányzat rendelettel változtatási tilalmat írhat elő.”

„22. § (1) A változtatási tilalom alá eső területen – a 20. § (7) bekezdésében foglalt esetek kivételével – telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad.”

4. Az Ör. rendelkezései:

Budapest Főváros XVII. kerület Önkormányzata az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 21. §-ában nyert felhatalmazás alapján a kerület egészére vonatkozó, folyamatban lévő szabályozási tervben foglaltak megvalósulása érdekében az alábbi rendeletet alkotja:

„1. § Jelen rendelet hatálya a Helikopter út - Svachulay Sándor utca - Magyarszárnyak utca - Újmajori utca által határolt terület, valamint a Strázsahegyi dűlő - Törpegém utca - Zsoltina köz - 138214/38 hrsz-ú terület - Függőcinege utca - Ecseri dűlő - (138215/1) hrsz-ú út által határolt terület kivételével Budapest XVII. kerület L4 jelű intenzív kertvárosias lakóterület keretövezetbe sorolt területeire terjed ki.

2. § (1) Az Önkormányzat Budapest XVII. kerületnek e rendelet 1. §-ában meghatározott területére - a (2)-(3) bekezdésben foglalt kivételekkel - változtatási tilalmat rendel el.

(2) Nem terjed ki a változtatási tilalom az 1. §-ban meghatározott területen található ingatlanra, amennyiben az ingatlanra vonatkozó építési engedély iránti kérelem elbírálása során az alábbi feltételek teljesíthetőek:

1. Telkenként minden lakáshoz legalább 300 m² telekterület biztosítandó, de összközműves kistelkes területeken - már kialakult telekméret esetén - a 400 m²-t meghaladó mértékű telken is kialakítható két lakás. A 900 m²-t meghaladó méretű telken maximum három lakás alakítható ki. A lakásszám rovására más önálló rendeltetés is kialakítható.

2. Lakásonként 1 db gépjárműtároló létesíthető, illetve parkolóhely kialakítása esetén lakásonként 20 m² beépített alapterület hozzáadásával kell a beépítettséget számítani.

3. A 20,00 m-nél kisebb utcafrontú telekre 1 gépjármű behajtó létesíthető. A 20,00 m-nél szélesebb utcafrontú telekre legfeljebb 2 gépjármű behajtó létesíthető. A gépjármű behajtó legnagyobb szabad nyílásszélessége: 5,00 m lehet.

4. A meglévő terepfelszín megváltoztatásának engedélyezhető legnagyobb mértéke 0,50 m lehet, kivétel az 5,00 m-nél nem szélesebb gépjármű behajtó.

(3) Nem terjed ki a változtatási tilalom:

1. a telekalakítási és bontási eljárásokra

2. az L4 intenzív kertvárosias lakóterületek alapintézményi övezeteire.

3. § E rendelet 2007. április 10. napján lép hatályba, de rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.”

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

1. A képviselő-testület az Étv. 21. §-ban kapott felhatalmazásra hivatkozva alkotta meg az Ör.-t.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt az Ötv. állapítja meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos korlát szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely azonban nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése előírja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

Az Étv. taxatív meghatározza a változtatási tilalom elrendelésének feltételeit és tartalmát. Az Étv. 20. § (1) bekezdés alapján változtatási tilalom a településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében rendelhető el. A változtatási tilalom célja az építési szabályozások meghatározó átalakítása előtt egy adott terület megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan, értéknövelő beavatkozások történjenek. Az Alkotmánybíróság korábban kifejtette, hogy a változtatási tilalom elrendelése a tulajdon feletti rendelkezési jogot mint a tulajdonhoz tartozó részjogosítványt meghatározott időtartamra korlátozhatja. A tulajdonkorlátozás alapjául szolgáló közérdek az épített környezet védelme, illetve a településrendezési feladatok megvalósítása érdekében a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv elkészítésének időszakára a tervezés, illetőleg a terveknek – elfogadásuk utáni – megvalósíthatósága ellehetetlenülésének megakadályozása (152/B/2002. AB határozat, ABH 2002, 1591, 1595.).

Az Étv. 22. §-a e rendeltetésének megfelelően szabályozza a változtatási tilalom tartalmát. A változtatási tilalom alá eső területen telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad. Ez alól a szigorú, mindennemű építési tevékenységgel összefüggő változtatást tiltó rendelkezés alól a 20. § (7) bekezdése állapít meg kivételeket. Nem terjedhet ki a tilalom hatálya honvédelmi területre, illetőleg kivételesen végezhető építési munka, ha a tilalom szerzett jogokat sértene (jogerős építési engedély birtokában végzett építési munkák, a korábbi használat gyakorlása), továbbá ha az építési munka a kár megelőzését vagy elhárítását szolgálja. E szabályok alapján lehetőség van jogszabályban megengedett – engedélyhez nem kötött – építési munkák elvégzésére, ha azok nem járnak értéknövelő változtatással. Az engedélyhez kötött építési munkák tekintetében egy esetben van helye hatósági engedélyezési eljárásnak, ha az már meglévő hatósági engedélynek a településrendezési követelményeket nem érintő módosítására irányul.

Az Étv.-nek a változtatási tilalomra vonatkozó szabályai kogens szabályok, nem adnak felhatalmazást arra, hogy az önkormányzat a változtatási tilalom elrendelésekor azoktól eltérjen.

Az Ör. az Étv. e rendelkezéseitől eltérő tartalmat tulajdonít a változtatási tilalomnak. Lehetőséget ad arra, hogy a változtatási tilalom fennállása alatt, az építési hatóság engedélyt adjon ki új épület létesítésére, értéknövelő beruházások végrehajtására. Az Ör. hatósági engedélyezési eljárásokat vesz ki a változtatási tilalom hatálya alól. Az Ör.-ben tényleges tartalmát tekintve tehát nem az Étv. szabályai szerinti változtatási tilalmat rendelt el az önkormányzat, hanem új építési szabályokat írt elő, valójában építési szabályzatot alkotott az érintett területre.

Ennek következményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. egésze ellentétes a változtatási tilalomnak az Étv. 20. § (1) bekezdésében, a 22. § (1) bekezdésében és a 20. § (7) bekezdésében meghatározott törvényi szabályozásával. Mivel így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében kijelölt alkotmányos korlátozást, az Alkotmánybíróság az Ör. egészét megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság az Ör. alkotmányellenességét az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelme miatt megállapította, ezért – gyakorlatának megfelelően [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.] – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével fennálló ellentétét nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 41. § alapján rendelte el.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke*

*Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró*
*Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró*
*Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró*

TARTALOMJEGYZÉK

58/2009. (V. 22.) AB határozat	1
Indokolás	1
I.	1
II.	2
III.	3