



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-481/2022. számú ügyben
a településkép és az egészséges környezethez való jog védelmével
összefüggésben

Előadó: dr. Fiala-Butora Erika

Érintett szerv: Kistarcsa Város Önkormányzata

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének
közös jelentése
az AJB-481/2022. számú ügyben**

Előadó: dr. Fiala-Butora Erika

Az eljárás megindítása

A panaszos az édesanyja lakóhelyeül szolgáló ingatlanon végrehajtott energetikai beruházás kapcsán fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

A beadvány szerint édesanyja az ingatlanon 2019 májusában energetikai beruházást valósított meg, nevezetesen napelem rendszert telepített és üzemeltetett be. Mivel az épület tetőszerkezete alkalmatlan napelem rendszer rögzítésére, ezért a szolár paneleket a déli fekvésű erkélykorlátra rögzítették. Sérelmezte, hogy a paneleket az önkormányzat leszereltette, mert azok az önkormányzat álláspontja szerint sértették a helyi településképi előírásokat.

A beadvány alapján az Alaptörvényben deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az egészséges környezethez való joggal, a tulajdonhoz való joggal és a nemzet közös örökségéhez tartozó természeti erőforrásokról és kulturális értékekről rendelkező P) cikkel összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

Az ügygel kapcsolatban megkerestük Kistarcsa Város Önkormányzatát.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége* (Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”);
- *a tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”);
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”);
- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”).

Alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.);
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv);
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.);

- az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 7/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: ÖTM rendelet);
- az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 312/2012 kormányrendelet);
- a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tktv.);
- lakóépület építésének egyszerű bejelentéséről szóló 155/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 155/2016 kormányrendelet);
- Kistarcsa Város Önkormányzatának a településkép védelméről szóló 40/2017. (XII.14.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Településkép rendelet);
- A településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban Tr.).

A megállapított tényállás

1. Az ügy ismertetése

Panaszos édesanyja 2019 májusában energetikai beruházást valósított meg, melynek során egy napelem rendszert telepített és üzemeltetett be. Az épület tetőszerkezete nem volt alkalmas a napelem rendszer rögzítésére, ezért a szolár paneleket a déli fekvésű erkély korlátjára rögzítették.

Az ingatlan a Településkép rendelet 14. § (1) (c) bekezdése szerint ún. „Kertváros” építészeti arculattal bíró településrészbe tartozik. Kistarcsa Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) a napelemeket leszereltette, mert azok álláspontja szerint sértették a településrészre vonatkozó településképi előírásokat.

2. Az Önkormányzat álláspontja

Megkeresésünkre az Önkormányzat polgármestere előadta, hogy a tárgyi ingatlan utcai emeleti terasz korlát részén elhelyezett háztartási méretű napelemek a Településkép rendelet 21. § (4) bekezdés dc) pontjában foglalt rendelkezéseket sértve, jogszabálysértő módon kerültek elhelyezésre.

Az Önkormányzat először 2020. november 9-én hozott végzést, amelyben felhívta a tulajdosokat arra, hogy 15 napon belül „bontsák el a közös tulajdonú ingatlanrészen az utcai terasz korlátra helyezett háztartási méretű napelemeket, és állítsák vissza az eredeti állapotot.” Mivel a tulajdosok 2020. november 23-ai kérelmükben a napelemes rendszer fennmaradásának engedélyezését kérték, emiatt az eredeti állapotot határidőben nem állították vissza, a polgármester településképi kötelezési eljárást folytatott le és 2020. december 7-én határozatot hozott, amelyben lényegében megismételte a végzésben már kimondott kötelezést, kiegészítve azzal a lehetőséggel, hogy a napelemeket a Településkép rendelettel összhangban, az ott meghatározottak szerint át is helyezhetik.

A tulajdosok határidő hosszabbítás iránti kérelmet nyújtottak be, amelyet a polgármester elutasított. Ezután a tulajdosok visszaállították az eredeti állapotot.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, míg az Ajbt. 28. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*, amely a jogi normák kiszámítható és egyértelmű rendszerében valósulhat meg. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹

A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.² Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis

¹ 3284/2017. (XI. 14.) AB határozat, 3106/2013. (V. 17.) AB határozat

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XII. 21.) AB határozat

formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek ugyanis alkotmányosan a jogintézmények.³

Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁴

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” A tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben. Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, de az alkotmánybíróági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.⁵ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybíróági gyakorlatban értelmezést. Az Alkotmánybíróság megállapította⁶, hogy a közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak). Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróóság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.⁷ A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nemcsak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

3. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint *a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme,*

³ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 215/2019. (IV. 17.) AB határozat

⁴ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat

⁵ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁶ 11/2019. (III. 29.) AB határozat

⁷ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 7/2013. (III. 1.) AB határozat

fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ez megfelel annak a tartalomnak, amely szerint az Alaptörvény Hitvallásában kiemelt hangsúlyt kapott a jövő nemzedékekért vállalt felelősség: „Vállaljuk, hogy [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

A P) cikk (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy mit jelent környezetünk védelme, mint állami és állampolgári kötelezettség: 1. a védelem, 2. fenntartás; 3. jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Az Alkotmánybíróság pedig meghatározta a kötelezetti kört, akiket ezen hármas kötelezettség terhel: „Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezetti kör kiterjesztése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény „mindenki” – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél.”⁸

A P) cikk a természeti erőforrásokon túl – termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok – magába foglalja a kulturális értékek védelmét is. A fentiek fényében pedig megállapíthatjuk, hogy a kulturális értékek 1) védelme, 2) fenntartása és 3) megőrzése szintén mindenki kötelessége. Ezt az Alkotmánybíróság is elvi élel mondta ki: „a P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi.”⁹

4. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alkotmánybíróság immár 30 éves gyakorlata következetes abban, miszerint a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a köz érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható. Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosíthatók az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Rögzítette továbbá, hogy az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.¹⁰

Az AB a tulajdonjog korlátozásainak kereteit a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában tovább fejlesztette az Alaptörvény társadalmi felelősség kitételére figyelemmel. „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. A tulajdon korlátozását megvalósító szabályok alkotmányossági megítélésekor tehát az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány alapján kialakított gyakorlatára támaszkodott, figyelembe vette azonban azt is, hogy az Alaptörvény maga hangsúlyozza a tulajdon társadalmi felelősségét, nemzetgazdasági, szociális funkcióját és ezek összefüggésrendszerét, a tulajdon ebből adódó kööttségeit is.”¹¹

Egy másik határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a P) cikk szerinti természeti erőforrások – különösen a termőföld, a vízkészlet, az erdők, a biológiai sokféleség – és kulturális értékek védelme érdekében az állam korlátozhatja a tulajdonhoz kapcsolódó jogosultságok szabad gyakorlását. „Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése ugyanis a tulajdonhoz való joggal összefüggésben azt is kifejezetten rögzíti, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvásának az államot

⁸ 16/2015. (VI. 05.) AB határozat, Indokolás [92]

⁹ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [37]

¹⁰ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat. Ezt az értelmezést az AB számos határozatában fenntartotta: 18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [26]; 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [59]

¹¹ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [155]

és mindenkit terhelő kötelezettsége pedig ezen, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti társadalmi felelősség egyik konkrét, az Alaptörvényben kifejezetten megjelenő eseteként értelmezhető.¹² Összefoglalva tehát a P) cikk szerinti kulturális értékek védelme, fenntartása és megőrzése közérdek, amely miatt a tulajdonnal való szabad rendelkezés korlátozható.

Az Alkotmánybíróság arra vonatkozóan is ad iránymutatást, hogy milyen esetekben talál egy vitás tulajdonkorlátozást alkotmányellenesnek. „A tulajdonjog valamely elemének korlátozása ugyanis csak akkor jár magának a tulajdonnak, mint alaptörvényi jognak az alaptörvény-ellenes korlátozásával, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan (szükségesség-arányosság teszt).”¹³

A szükségesség mércéjét a „társadalmi felelősség” kitétel alapján az Alkotmánybíróság továbbfejlesztette és kimondta, hogy „Az Alaptörvény XIII. cikke értelmében még a teljes tulajdonelvonáshoz is (amennyiben arra törvényben meghatározott esetekben és módon kerül sor) csak a közérdek meglétének igazolása szükséges. Ennél szigorúbb szükségesség ezért a tulajdonhoz való jog korlátozásakor – amely nyilvánvalóan enyhébb beavatkozás, mint a kisajátítás – sem alkotmányos követelmény.”¹⁴

A közérdek miatt történő tulajdonkorlátozás esetében tehát az Alkotmánybíróság a szükségesség meglétét igazoltnak találja, ha az közérdekből történik. S a korábbiak szerint a P) cikk szerinti értékek védelme közérdeknek minősül. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság mérlegelési tere tehát kizárólag az arányosság megállapítására szorítkozik. A testület közvetetten azt is kimondta, hogy ezekben az esetekben az államnak széles mérlegelési joga van. Az Alkotmánybíróság ezen értelmezése pedig a közérdekből történő tulajdonkorlátozásokat a korábbiakhoz képest szélesebb körben megvalósuló korlátozás-türési eseteket alapozhatja meg, hiszen „a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását lehetővé teszik.”¹⁵

5. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁶, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról.

Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint: „A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. (...) Kimondta továbbá azt is, hogy a környezethez való jog érvényesítése azt is megkívánja, hogy az „állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.”¹⁷

¹² 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [26]

¹³ 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16], 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [11]

¹⁴ 3255/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [20]

¹⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

¹⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹⁷ 16/2015. (VI. 05.) AB határozat

A szabályozási és szervezeti eszközökkel kapcsolatosan azonban az állammal szemben támasztott követelmény az is, hogy módosításuk ne jelentsen visszalépést a már elért védelmi szinthez képest. Az Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy: „[a] visszalépés tilalma egyaránt kiterjed a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. (...) Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti”.¹⁸

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

III. Az ügy érdemében

1. A településkép védelme és az egészséges környezethez való jog

A panaszos édesanyja megújuló energiával kívánta fedezni energiaigényét, amelynek érdekében napelemeket rögzített az ingatlan utcai homlokzatán található első emeleti erkély korlátjára. Az Önkormányzat ezeket a szolár paneleket leszereltette arra hivatkozva, hogy azok sértik az Önkormányzat által a Településkép rendeletben megfogalmazott településképi követelményeket. Hivatalunkhoz intézett beadványában a panaszos az Önkormányzat eljárásának törvényességét kérdőjelezte meg, arra hivatkozva, hogy ő a környezet védelme érdekében járt el, a napelemek leszereltetésével pedig sérült az egészséges környezethez való joga. Hivatalunknak azt kellett megvizsgálnia, hogy jelen esetben a településkép védelme és az egészséges környezethez való jog egymáshoz való viszonya milyen alapjogi kérdéseket vet fel, ennek fényében pedig az Önkormányzat eljárása idézett-e elő alapjogi visszáságot.

A panaszos édesanyja által telepített napelemes rendszer a Vet. szerinti háztartási méretű kiserőműnek (HMKE) minősül¹⁹, amely – szemben a hagyományos szén- és gázalapú energiatermeléssel – nagymértékben hozzájárul a fenntartható fejlődéshez és az egészségesebb környezethez. A megújuló energia használatát számos hazai stratégia is támogatja.²⁰ A Vet. 9. § (1) bekezdése ezt úgy határozza meg, hogy „*A környezet és a természet védelme, a felhasználók ellátása, az elsődleges energiaforrások felhasználásának megtakarítása, valamint a felhasználható energiaforrások bővítése érdekében elő kell segíteni a megújuló energiaforrás, valamint a hulladék, mint energiaforrás felhasználását.*”

Az Önkormányzat a településkép védelmére hivatkozva szereltette le a HMKE-t. A településkép védelme közérdek, amely a Tktv. 2. § (1) bekezdése értelmében „*a település vagy településrész jellegzetes, értékes, illetve hagyományt őrző építészeti arculatának és szerkezetének – az építészeti, táji érték és az örökségvédelem figyelembevételével történő –*

¹⁸ 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

¹⁹ Vet. 3. § 24.: Háztartási méretű kiserőmű: olyan, a kisfeszültségű hálózatra csatlakozó kiserőmű, melynek csatlakozási teljesítménye egy csatlakozási ponton nem haladja meg az 50 kVA-t.

²⁰ 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról, Nemzeti Energiastratégia 2030, Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv, Nemzeti Energia- és Klímaterv

megőrzését vagy kialakítását jelenti”. A Tktv. értelmében a települési önkormányzat rendeletben határozhatja meg a településképi követelményeket.

A megújuló energia használatának támogatását és a településképi követelmények betartását egyaránt felöleli az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, amely rögzíti, hogy „*a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*” A megújuló energia használata és a településképi védelme egyaránt szükséges a P) cikkben megfogalmazott államcél megvalósításához, mindkét terület a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét szolgálja. Tárgyi esetben a településképi megjelenő *kulturális érték*, valamint az egészséges környezethez való jog védelméhez szükséges megújuló energiaforrások, mint *természeti erőforrások*, egyaránt a P) cikkben megjelenített nemzet közös örökségéhez tartozó értékek, ezek védelme és használata konkurál, egymásnak ellentmondó elvárásokat támasztva. Jelen esetben az Önkormányzat által elérni kívánt, közérdekként megjelenített legitim cél a településképi megjelenés, amelynek elérése az adott szituációban az egészséges környezethez való jog és ezen keresztül tágabb értelemben a P) cikkben megfogalmazott államcél megújuló energiára vonatkozó vetülete megvalósíthatóságának korlátozásával jár.

Egymással konkuráló jogok az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az ún. arányossági mérlegelés módszerét alkalmazva az alkotmányos értékek összemérését teszik szükségessé.

Az Alkotmánybíróság a 17/2018. (X. 10.) számú határozatában rámutatott, hogy a „környezetvédelmet szolgáló jogintézmények visszalépésnek minősülő korlátozására más alapvető jog vagy alkotmányos érték érvényesítése érdekében (szükségesség) és arányos mértékben kerülhet sor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően.”²¹ Ezt továbbfejlesztve, kimondta, hogy „az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjogi teszt szerint. A testület értelmezésében a környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”²² A testület azt is kimondta, hogy a lehetséges megoldások közti választás a jogalkotó feladata és felelőssége.²³

A Településképi rendelet a hatályba lépése óta többször módosult. A panaszos édesanyja energetikai beruházásának kivitelezése idején a 21. § (4) (d) bekezdés Kistarcsa Kertvárosának területén a következőképpen határozta meg a háztartási méretű, napenergiát hasznosító berendezés (napelem, napkollektor) telepítésének módját:

da) magastetőn a tetőfedésbe integráltan, vagy a tető síkjával párhuzamosan

db) lapostetőn legfeljebb 45° -os szögben

dc) épület falára a közterületről nem látható módon

dd) kerti állványra az építési helyen belül a közterületről nem látható módon és a hátsókertben telepíthető.

A képviselő-testület időközben módosította a Településképi rendeletét és a fenti dc) pontot kiegészítette a következőkkel: (napelem, napkollektor) épület falára **és erkély, terasz korlátjára, mellvédfalára csak** a közterületről nem látható módon (...) telepíthető.

Miközben a módosítás egyértelművé tette, hogy a panaszos megoldása – a szolár panelek az utcai erkély korlátjára szerelve – ellentétes a Településképi rendelettel, az is megállapítható,

²¹ 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [99]

²² 4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [42], 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]

²³ 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [116]

hogyan az már a kivitelezés idején is jogszabályellenes volt. A rendelet d) pontja meghatározza, hogy a kertváros területén egy épület mely részein és milyen módon telepíthető napelem. Ebből kifolyólag a d) pontban felsorolt helyeken és módokon kívüli egyéb helyen és módon napelem elhelyezésére nem kerülhet sor. Az erkélyre történő elhelyezés tiltott azáltal, hogy a napelemmel telepíthető helyek között nem szerepel. Ha a jogértelmezés nem ezt az eredményt adná, akkor az eklektikus és összeegyeztethetetlen megoldásokhoz vezethetne, amely az esztétikai minőség és a településképp védelme szempontjából egyértelműen előnytelen lenne.

Megítélésünk szerint az Önkormányzat azzal, hogy nem tiltja, hanem viszonylag megengedő módon szabályozza a napelemek és napkollektorok elhelyezését, figyelemmel van az Alkotmánybíróság által kidolgozott arányossági tesztre. Határozatának rendelkező részében a polgármester kifejezetten utalt arra is, hogy a tulajdonosoknak lehetőségük van a napelemeket áthelyezni az ingatlan Településképp rendelet d) pontjában meghatározott részeire, az ott előírt módon. Tehát a tulajdonosok akkor is eleget tettek volna a kötelezettségüknek, ha nem elbontják a napelemeket, hanem áthelyezik azokat, ezzel megfelelve a településképp-védelmi előírásoknak, miközben a megújuló energia jövőbeli használata sem lehetetlenül el.

Hasonló megállapításra jutott a Kúria egy, a tárgyi üggyhez nagyon hasonló jogvita eldöntése kapcsán. A Kúria eljárásának a tárgya egy, a jelen ügyben vizsgált településképp rendeletnél jóval szigorúbb korlátozást előíró rendelet volt, amely a háztartási kiserőművek elhelyezését az ingatlan bármely részén kizárólag közterületről nem látható módon engedélyezte (tehát pl. tetőn elhelyezett napelemeket is csak közterületről nem látható módon engedélyezett). Igaz, abban az ügyben a szigorú szabályozást nem „csak” településképp-védelmi, de a P) cikk által szintén nevesített kulturális örökségvédelmi szempontok is indokolták. A Kúria úgy ítélte meg, hogy az a szabályozás is megfelelt az arányossági tesztnek, mert a rendelkezés nem volt tiltó, csak láthatósági szempontból korlátozó.²⁴

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a Településképp rendelet 21. § (4) bekezdés (d) pontja és annak alkalmazása nem okozott alapjogi visszásságot, az Önkormányzat korlátozó rendelkezései összhangban vannak az Alkotmánybíróság által kimunkált arányosság követelményével.

2. Egyéb alapjogi kérdések

A teljesség kedvéért fontos visszautalni a II.4. pontban részletesen kifejtett elemzésre a tulajdonhoz való jog korlátozásának alkotmányjogi megítélését illetően, hiszen tárgyi ügyben az önkormányzat által előírt településképp-védelmi követelmények korlátozzák a panaszos szabad rendelkezését a tulajdonában álló ingatlannal. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint közérdekből a tulajdonhoz való jog korlátozható.²⁵ Ez pedig arra vezethető vissza, hogy az Alaptörvény értelmében a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. A társadalmilag felelős tulajdonlás alapjogi kereteiről bővebben egy, az országos műemlékvédelem alatt álló épületek tulajdonkorlátozásával és védelmével összefüggésben kiadott közös jelentésben²⁶ írtunk, ahol megállapítottuk, hogy a „kulturális értékek védelme és fenntartása olyan közérdek, amely esetében a tulajdon egyes részjogosítványainak törvénnyel összhangban gyakorolt korlátozása nem vet fel alapjogi visszásságot.” Tárgyi ügyben ugyan az érintett ingatlan nem áll műemlékvédelem alatt, de ettől függetlenül a településképp-védelmi előírásoknak meg kell felelnie. A településképp védelme, mint közérdek és az épített környezet kulturális lenyomata

²⁴ BH2020.92

²⁵ Lásd először: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380–382; legutóbb: 3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [60]

²⁶ AJB-227/2021. számú közös jelentés, <https://www.ajbh.hu/documents/10180/6ce53a84-c1b1-5a24-e20b-3d261cbc63f6>

szintén a P) cikk szerinti védelem hatálya alá tartozik. *Éppen ezért rögzíteni szükséges, hogy a településkép védelme, mint közérdek érdekében a rendelkezési jog – a kulturális örökség védelméhez hasonlóan – korlátozható az Alkotmánybíróság által lefektetett keretek mentén.*

3. Konzultációs eljárás

Az egészséges környezethez való jog érvényesülése kapcsán lényeges szempont, hogy az állampolgároknak milyen lehetőségeik vannak arra, hogy megismerjék a rájuk vonatkozó magatartás-szabályokat annak érdekében, hogy cselekedeteiket azokhoz tudják igazítani, ne pedig esetlegesen a szankció – jelen esetben a napelemek leszereltetése – legyen a különben morálisan és környezetvédelmi szempontból támogatandó magatartásuk következménye.

Az épített környezet, a környezetvédelem és a nyilvánosság szabályozásának alapvető – többek között az Alaptörvény P) cikkével kapcsolatos alapjogi – összefüggéseit egy településtervezéssel kapcsolatos ügy kapcsán már áttekintettük.²⁷ Ebben rögzítésre került, hogy az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet a Kvt. előírása²⁸ alapján – a föld, a levegő, a víz és az élővilág mellett – a környezetet²⁹ alkotó környezeti elem. A Kvt. azt is rögzíti, hogy „Az épített környezet védelme kiterjed a településekre, az egyedi építményekre és műszaki létesítményekre”.³⁰ A Kvt. célként rögzíti, hogy elő kell segíteni a lakossági kezdeményezéseket és részvételt a környezet védelmére irányuló tevékenységekben (így például a környezet állapotának feltárásában, megismerésében, az önkormányzatok környezet védelmével összefüggő feladatainak ellátásában).³¹ A Kvt. 10. § (1) bekezdés azt is kimondja, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében.

Az Étv. – hasonlóan a Kvt. társadalmi nyilvánosságra vonatkozó szabályaihoz – a 3. § (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „Az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslatételre.”

A preventív és irányt mutató – nem pedig szankcionáló – hozzáállást támogató jogintézményként a Tktv.³² és a Tr.³³ is előírja a helyi önkormányzatok számára, hogy a

²⁷ AJB-939/2017. számú jelentés,

https://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/Közös+jelentés+egy+településrendezést+érintő+panasz+kapcsán+939_2017/340739a9-f280-bdd1-2e9d-0f1e6b38c037?version=1.0

²⁸ Kvt. 4. § (1) bekezdés

²⁹ Kvt. 4. § 2. pontja szerint „környezet: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete”.

³⁰ Kvt. 24. §

³¹ Kvt. 1. § (2) bekezdés f) pontja szerint „A törvény a kiszámíthatóság és a méltányos teherviselés elve szerint megfelelő kereteket teremt az egészséges környezethez való alkotmányos jogok érvényesítésére és elősegíti (...) a lakosság kezdeményezését és részvételét a környezet védelmére irányuló tevékenységben, így különösen a környezet állapotának feltárásában, megismerésében, az állami szerveknek és az önkormányzatoknak a környezet védelmével összefüggő feladatai ellátásában (...)”.

³² Tktv. 8. § (2) (a) bekezdésének értelmében a településkép védelme érdekében az önkormányzat „tájékoztatást ad és szakmai konzultációt biztosít a településképi követelményekről, ennek keretében javaslatot tehet a településképi követelmények érvényesítésének módjára.”

³³ Tr. 43. § (1): A települési önkormányzat kérelemre a településképi követelményekről - a kérelem beérkezésétől számított 8 napon belül, a településképi rendeletben foglaltak szerinti - szakmai konzultációt és ezen belül szakmai tájékoztatást (a továbbiakban: szakmai konzultáció) biztosít.

(2) A települési önkormányzat a településképi rendeletben a szakmai konzultációt kötelezővé teheti.

településkép védelmének érdekében tájékoztatást és szakmai konzultációt biztosító mechanizmust dolgozzanak ki. Megjegyzendő, hogy a településkép-védelmi szabályozás kialakítása során irányadó társadalmi bevonás is a lehető legszélesebb körű³⁴ kell legyen, annak érdekében, hogy közmegegyezésen alapuljon a védendő közösségi értékek kijelölése.

A fentiekre tekintettel a Településkép rendelet is tartalmaz szakmai konzultációra és tájékoztatásra vonatkozó előírásokat³⁵. A Településkép rendelet megkülönbözteti a szakmai konzultációs eljárás kötelező és opcionális (kérhető) eseteit.

Kötelező szakmai konzultációs eljárást kérni minden olyan építési tevékenység esetén, amely a 155/2016. kormányrendelet szerinti egyszerű bejelentés hatálya alá tartozik. Ez pedig lényegében csak a legfeljebb 300 négyzetméter összes hasznos alapterületű új lakóépület, vagy természetes személy esetében akár az azt meghaladó alapterületű lakóépület építésére vonatkozik.³⁶ Ezek szerint a helyi Településkép rendelet alapján napelem telepítése esetén nem kötelező szakmai konzultációt lefolytatni, mivel az nem tartozik az egyszerű bejelentés hatálya alá.

Opcionálisan szakmai konzultáció kérhető „minden olyan építési tevékenység megkezdése előtt, melyet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásokról szóló Kormányrendelet tartalmaz.” Alapvető fontosságú tehát meghatározni, hogy a hivatkozott 312/2012.

³⁴ Étv. 3. § (1) Az épített környezet alakítását és védelmét:

[...]

d) a résztvevők együttműködésével kell megvalósítani.

(2) Az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslattevésre.

³⁵ Településkép rendelet:

29. § (1) A településkép-védelmi tájékoztatás és szakmai konzultáció kötelező minden olyan építési tevékenység esetén, amely a lakóépületek építésének egyszerű bejelentéséről szóló Kormányrendelet hatálya alá esik, amennyiben a tervezett építési tevékenység a 14. § (1) bekezdés a), b) és c) pontban felsorolt terület valamelyikén történik.

(2) A településkép-védelmi tájékoztatás és szakmai konzultáció kérhető minden olyan építési tevékenység megkezdése előtt, melyet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásokról szóló Kormányrendelet tartalmaz.

(3) A településkép-védelmi tájékoztatást és szakmai konzultációt a Hatósági eljárási törvény szerinti ügyfél írásban kezdeményezheti a főépítésznél, amennyiben főépítész megbízására nem kerül sor, abban az esetben a polgármesternél. A kérelem nyomtatványt a 4. melléklet tartalmazza.

(4) A településkép-védelmi tájékoztatást és szakmai konzultációt legalább 15 nappal az építési tevékenység megkezdése előtt kell kérelmezni, és azt a kérelem benyújtását követő 8 napon belül le kell folytatni.

³⁶ 155/2016 kormányrendelet:

1. § (1) Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) szerinti egyszerű bejelentéshez (a továbbiakban: egyszerű bejelentés) kötött építési tevékenység

a) a legfeljebb 300 négyzetméter összes hasznos alapterületű új lakóépület építése,

b) műemlék kivételével meglévő lakóépület 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meg nem haladó méretűre bővítése, valamint

c) a 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meghaladó új lakóépület építése, amennyiben az építető természetes személy, az építési tevékenységet saját lakhatásának biztosítása céljából végzi és az így megépült új lakóépület egy lakásnál többet nem tartalmaz,

d) műemlék kivételével meglévő lakóépület 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meghaladó bővítésére irányuló építési tevékenység, amennyiben az építető természetes személy és az építési tevékenységet saját lakhatásának biztosítása céljából végzi,

e) az a)-d) pont építési munkáihoz szükséges tereprendezés, támfalépítés.

kormányrendelet³⁷ mely építési tevékenységeket tartalmazza (szabályozza), nevezetesen a napelemekre vonatkozóan tartalmaz-e előírásokat.

A 312/2012. kormányrendelet hatályba lépését megelőzően az ÖTM rendelet 1. melléklet 25. pontja a napenergia-kollektor, napelem létesítését az „Engedély vagy bejelentés nélkül végezhető építési tevékenységek” között sorolta fel. Gyökeresen változtatott ezen az ÖTM rendeletet hatályon kívül helyező és 2013. január 1-jével hatályba lépő 312/2012. kormányrendelet, amelynek 1. melléklete az építési engedély nélkül végezhető tevékenységek között nem tartalmazza a napelem létesítését³⁸ (a napenergia-kollektort viszont igen). A Belügyminisztérium akkori magyarázata szerint, azért mert „...*A napelem, mint az elsődleges energiaforrás felhasználásával villamos energiát termelő energia-átalakító létesítmény, a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (VET) ...hatálya alá tartozik... Miután a napelem létesítésével kapcsolatos hatósági feladatok nem az építésügyi hatóság hatáskörébe tartoznak, ezért annak létesítésével sem az építésügyi hatóságot kell megkeresni.*”³⁹

A panaszos édesanyja által telepített napelemes rendszer a Vet. szerint HMKE-nek minősül, amelynek építéséhez nem kell építési engedélyezési eljárást lefolytatni, amennyiben a csatlakozási ponton az összesített kiserőművi csatlakozási teljesítmény nem haladja meg az 50 kVA-t⁴⁰. Ez lényegében a HMKE-t telepítők zömére érvényes, ahogy a tárgyi ügyben felszerelt HMKE-re is. Ezek szerint a háztartási méretű kiserőművek (háztartási igényeket ellátó napelem-rendszerek) építésére nem vonatkozik, azt nem tartalmazza a 312/2012. kormányrendelet. A HMKE telepítéshez sem építési engedély, sem egyszerű bejelentés nem szükséges.

Fentiek alapján tehát a Településképi rendeletben a napelem rendszer telepítése esetén a szakmai konzultáció lehetősége sem kötelező, sem opcionális jelleggel nem jelenik meg.

Álláspontunk szerint az Önkormányzat nem tett teljeskörűen eleget a Kvt., Étv., Tktv., valamint a Tr. fentebb részletezett együttműködésre, szakmai konzultációra vonatkozó előírásainak, mert a *Településképi rendelet 29. § (2) bekezdése egyoldalúan, objektív indok nélkül kizárja a HMKE telepítőket a konzultációs eljárást kérhetők köréből*. Mindezek fényében megállapítható tehát, hogy ez a szabályozói megoldás sérti a jogbiztonság elvét és az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogát.

³⁷ 312/2012 kormányrendelet 1. számú mellékletének 23 pontja: Napenergia-kollektor, szellőző-, klíma-, riasztóberendezés, villámhárító-berendezés, áru- és pénzautomata, kerékpártartó, zászlótartó építményen vagy építményben való elhelyezése.

³⁹ <https://greenfo.hu/hir/megsem-epitesi-engedely-koteles-a-napelemek-telepitese/>

⁴⁰ Vet 115. § (1) E törvény alkalmazásában építésügyi hatósági engedélyezési eljárások fajtái:

- a) építési engedélyezési eljárás,
- b) integrált építési és környezetvédelmi engedélyezési eljárás,
- c) használatbavételi engedélyezési eljárás,
- d) fennmaradási engedélyezési eljárás,
- e) megszüntetési eljárás.

Vet. 116. § (3): Nem kell a Hatóság 115. §-ban meghatározott engedélyt kérni

- a) olyan kiserőmű építéséhez, melynek csatlakozási teljesítménye egy csatlakozási ponton nem haladja meg az 50 kVA-t azzal, hogy a csatlakozási ponton az összesített kiserőművi csatlakozási teljesítmény nem haladhatja meg az 50 kVA-t,
- b) a védett természeti terület és Natura 2000 terület kivételével a legfeljebb 0,5 MW névleges teljesítőképességű kiserőmű építéséhez, ha az nem táplál villamosműre,
- c) a magánvezetékre, ha a teljes magánvezeték egy épületen belül helyezkedik el,
- d) a kisfeszültségű csatlakozó berendezésre, amennyiben az kizárólag olyan ingatlanon kerül megépítésre, amelynek tulajdonosa az építéshez hozzájárult,
- e) a védett természeti terület és Natura 2000 terület kivételével a kisfeszültségű magánvezetékre, a kisfeszültségű termelői vezetékre, a kisfeszültségű közvetlen vezetékre és a kisfeszültségű ideiglenes vezetékre, amennyiben az kizárólag olyan ingatlanon kerül megépítésre, amelynek tulajdonosa az építéshez hozzájárult,

A polgármester megkeresésünkre adott válaszában leírta, hogy „az utóbbi években legalább 5 alkalommal előfordult, hogy ügyfelek hasonló tárgyban az Önkormányzat főépítésznél konzultációt kezdeményeztek.” Hangsúlyozzuk, hogy annak ellenére, hogy a gyakorlatban, informálisan akár működhet is a konzultációs eljárás ezekben az esetekben is, a fentebb megállapított rendeleti hiányosság – mely szerint a napelemek sem a kötelező, sem a kérhető településképi konzultáció körébe nem sorolhatóak – sérti a jogbiztonságot, és az ügyfelek tisztességes eljárásához való jogát.

Fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy ugyan a HMKE telepítéshez sem építési engedély, sem egyszerű bejelentés nem szükséges, azok telepítése településképi szempontból meghatározó tevékenység, azt az önkormányzatok korlátozhatják, ahogy az a jelenlegi esetben is történt. A Tktv. és a Tr. is előírja a helyi önkormányzatok számára, hogy a településképi védelmének érdekében tájékoztatást és szakmai konzultációt biztosító mechanizmust írjanak elő. Álláspontunk szerint éppen ezért településképi jelentőségéből fakadóan nem igazolható az önkormányzat azon rendelkezése, amely objektív indok nélkül kizárja a konzultációs eljárásból a napenergia-telepítőket. A konzultációs eljárás a beruházást megelőzően teremt lehetőséget a beruházók és az önkormányzatok egyeztetésére, amely során a beruházó előzetesen felmérheti, hogy az adott feltételek mellett meg tudja-e valósítani a tervezett munkálatokat, és ennek megfelelően megalapozott döntést hozhat. A környezetvédelem megelőzésre vonatkozó alapelvével összhangban a konzultációs eljárás során kapott megfelelő tájékoztatással felesleges költségek és utólagos szankciók alkalmazása elkerülhető lenne.

A fentiekre való tekintettel megállapítjuk, hogy a Településképi rendelet szakmai konzultációra vonatkozó 29. § (1) és (2) bekezdései sértik a jogbiztonság elvét és az ügyfelek tisztességes eljárásához való jogát, a napelemek telepítésére vonatkozóan nincsenek összhangban a Tktv. 8. § (2) és a Tr. 43. § (1) és (2) rendelkezéseivel, továbbá a szabályozás az érintettek kölcsönös együttműködésen alapuló közös érdekeinek érvényesülését is gátolja.

Intézkedéseink

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük Kistarcsa Város Önkormányzatának polgármesterét, hogy intézkedjen a Településképi rendelet megfelelő módosításáról, a konzultációs eljárás lehetőségének kiterjesztéséről a településképet érintő építési tevékenységekre.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos