

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 16/2024. (VII. 23.) AB HATÁROZATA

az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet 6/K. §-a és 2. mellékletében foglalt táblázat 49. sora alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata és alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet 6/K. §-a és 2. mellékletében foglalt táblázat 49. sora alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s**I.**

- [1] 1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: Korm.r.) a Balatonvilágos közigazgatási területén lévő ún. volt Club Aliga területére tervezett ingatlanfejlesztési beruházásokra vonatkozó 6/K. §-át és 2. mellékletében foglalt táblázat 49. sorát érintően.
- [2] Ezt a beruházást 2020-ban nyilvánították nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé [lásd: az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló 388/2020. (VIII. 7.) Korm. rendelet], majd a Korm.r. 2023. szeptember 15-től hatályos módosítása jelentősen megváltoztatta a beépítési szabályokat, az indítványozók ezt a módosítást támadják [lásd: az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 429/2023. (IX. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módr.)].
- [3] 2. Az első – utólagos normakontroll – indítványt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján ötven országgyűlési képviselő nyújtotta be, akik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, XXI. cikk (1) bekezdésének és 15. cikk (4) bekezdésének a sérelmére hivatkozással

kérték a Korm.r. 6/K. §-a és 2. mellékletében foglalt táblázat 49. sora alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

- [4] Az indítvány értelmében az eredeti, kikötő és szálloda fejlesztéséhez kapcsolódó koncepció jelentősen megváltozott, ami abban ragadható meg, hogy a Balaton felől nézve a magaspártot kettéosztó eróziós völgytől, illetve az abban haladó úttól jobbra magasodó platóra tervezett szálloda helyett a balra emelkedő magaslat tetőjére építene az érintett ingatlanok mindegyikét tulajdonló ingatlanfejlesztő magáncég ingatlanokat, egészen pontosan a 2022 végén benyújtott engedélyezési dokumentáció szerint egy zárt lakóparkot. A már megvalósult magánkikötő-fejlesztéshez fizikailag nem kapcsolódó ingatlanegyüttes funkciójára tekintettel immáron semmilyen gazdaságfejlesztési vagy munkahelyteremtési célt, se más közcél nem szolgál, sem közvetlenül, sem közvetve, hiszen az így létrejövő komplexum nem ipari, kereskedelmi vagy ezeket szolgáló turisztikai, közlekedési funkciót töltene be, hanem a lakóparkba költöző tulajdonosok magántulajdonát képeznék majd, és még csak átjárható sem lenne az ingatlan mások számára – hangzik az indítvány. A beruházás megjelölésének módosítása – szállodafejlesztés helyett a „komplex ingatlanfejlesztés” – maga is árulkodó az indítványozók szerint abból a szempontból, hogy a projekt minden kapcsolatát elvesztette a közérdekű célokkal. Kiemeli az indítvány, hogy a Korm.r. többek közt a helyi védettség alatt álló magaspárt természetes állapotának megváltoztatásával 3 méter magasságig engedi a terepszintet is megváltoztatni, ami a 2 méter magasságig engedett támfal-tesítéssel és a 18 méteres építménymagassággal, valamint a helyi építési szabályoknál lényegesen megengedőbb beépítettségi és zöldterület-fenntartási követelményekkel együtt a magaspárt felismerhetetlenségig történő átalakítását jelenti.
- [5] Az indítvány kifejtette, hogy a Balatonra, hazánk és az egész közép-európai térség legnagyobb természetes tavára vonatkozó országos és helyi építésügyi és településrendezési követelmények elsődleges célja a páratlan szépségű táj és a természeti környezet védelme. Ennek megfelelően, amikor a Korm.r. támadott rendelkezései az általános és Balaton-specifikus országos jogszabályi követelményeket és a települési építési, településképi és területrendezési követelményeket egyaránt megkerülve eltérnek ezektől a szabályoktól, akkor olyan szabályozást mellőznek, amely lényeges garanciát jelent az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése és P) cikk (1) bekezdése szempontjából. A Korm.r. támadott szabályai érdemi visszalépést jelentenek a garanciális követelményekhez képest, ezért megvalósul a védelmi szintnek a visszalépés tilalmának követelménye szempontjából vizsgált csökkentése a támadott jogszabály által. A visszalépések egyike sem igazolható, hiszen a projekt immár egy egyszerű lakópark-beruházás, amit önmagában a speciális fekvése vagy a beruházás mérete nem tesz közérdekűvé. Erre tekintettel az általános szabályoktól való eltérést, a tájképvédelmi és természetvédelmi követelmények lerontását semmilyen közérdekű szempont nem teszi alkotmányosan indokolhatóvá.
- [6] A Korm.r. támadott rendelkezései a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngvt.) 12. § (5) bekezdés a), d) és f) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezéseken alapulnak. Az Ngvt. 1. §-a határozza meg a törvény hatályát és vele a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás fogalmát. E törvényi felsorolásnak azonban egyetlen elemébe sem illeszthető be az érintett beruházás, mivel ipari, kereskedelmi vagy a gazdaság más termelő ágazatához köthető létesítmény létesítésére nem irányul, és kiemelt nemzetgazdasági célt sem szolgál. Ebből következően az indítványozók szerint a Korm.r. támadott előírásai magasabb szintű jogszabályba ütközésük folytán az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével is ellentétesek.
- [7] 3. A második – alkotmányjogi panasz – indítványt elnöke útján egy egyesület nyújtotta be az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján, és ebben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással kérte a Korm.r. 6/K. §-a és 2. mellékletében foglalt táblázat 49. sora alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [8] Az indítványozó egyesület előadta, hogy a település lakói a rendszerváltás óta küzdenek azért, hogy a Balatonvilágos területén található Club Aliga partja a lakók és a turisták számára szabadon megközelíthető legyen, és valóban közterületként funkcionáljon. Ennek eredményeképpen a Balatonvilágos vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területének lehatárolásáról és vízpart-rehabilitációs tanulmánytervek elfogadásáról szóló 40/2004. (XII. 30.) TNM rendelet kijelölte a Club Aliga területén a közterületeket, az önkormányzat pedig a Helyi Építési Szabályzatban rögzítette a kijelölt közterületeket, amelynek elfogadásával a kijelölt közutak révén a terület nyitottsága, átjárhatósága biztosított lett. Az indítványozó szerint a Korm.r. ezeket az eredményeket teszi semmissé, amikor az eddig az önkormányzat tulajdoni várományát képező területek közhasználati lehetőségét elvonja, valamint az eddig a fejlesztővel közösen kialakított parti sétány további fenntartását megszünteti, ott magáncélú lakóparkot kíván létesíteni. Ez nem csupán azt jelenti, hogy a Balaton-parthoz való eljutás lehetőségét elvonja, a különleges természeti környezetet megszünteti, a több millió éves lösz- és

üledékfal elbontását lehetővé teszi, hanem ezzel egyidejűleg milliárdos értékű vagyonelemeket juttat ingyensen magántulajdonban álló jogi személy részére, annak indokával, hogy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánítás mögé bújtatja az ügyletet.

- [9] Az indítványozó elsődlegesen a területre vonatkozó tájképvédelmi, kilátásvédelmi és természetvédelmi követelmények lerontását sérelmezi, ami álláspontja szerint a visszalépés tilalmával és az elővigyázatosság elvével összefüggésben az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének, illetve P) cikk (1) bekezdésének a sérelmét okozza. Kifejtette, hogy a Korm.r.-ben szereplő (részben nagyvárosias) beépítési paraméterek eltérnek a település kialakult tájképi, településképi karakterétől; megváltoztatják nemcsak a helyi látképet, hanem a teljes Balaton keleti medencéjének látképét; beavatkoznak a helyi mikroklimatikus és hidrogeológiai viszonyokba; a járműforgalom, a zaj- és légszennyezés növekedését okozzák; lehetőséget adnak a Balatonra való rálátás megszüntetésére; a helyi védett épületek védelemre érdemes épített értékeinek teljes eltűnését eredményezhetik azok körbeépítésével, az eredetitől eltérő jellegű felújítással; továbbá a helyi védett, felszíni mozgásveszélyes magaspartok terepalakulatainak megsemmisülését eredményezhetik, valamint egy jelenleg ősfás terület felszámolását eredményezik több mint 30 hektáros területen. Ezenkívül a Balaton partján lévő, egybefüggő zöldfelületi rendszer felszabdálásra kerülhet, az eddig nyitott közpark keskeny közlekedőávokká silányulhat; és a favédelmi előírások számonkérhetősége sem garantálható. A Club Aliga területén található utak nem kerülhetnek közterületi státuszba, ami meggátolja, hogy a Balaton partja és a település legnagyobb közparkja, strandja közúton elérhető legyen; a rekreációt biztosító strandterületen magánüdülők, lakópark kerül létesítésre. Mindez több ezer itt lakó és ide látogató nyaraló egészséges környezethez való jogának sérelmét okozza az indítványozó szerint.
- [10] Mindemellett az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére is hivatkozott a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás körülírásának a módosításával összefüggésben. Eddig „Szállodafejlesztésre, valamint ahhoz kapcsolódó építmények, infrastrukturális fejlesztések és kapcsolódó ingatlanfejlesztés megvalósítására irányuló beruházás”-t említett a Korm.r. 2. mellékletében foglalt táblázat 49. sora, most azonban „Komplex ingatlanfejlesztés megvalósítására irányuló beruházások és az ezekhez kapcsolódó infrastrukturális fejlesztések”-ről szól. Az indítványozó korábban több esetben sikerrel hivatkozott a bíróság előtt arra, hogy szállodafejlesztéshez nem kapcsolódó építkezések (pl. magánlakópark) a Korm.r. alapján nem kaphatnak kiemelt státuszt és az általános építési szabályokban foglaltak alóli felmentést. Ezekben az ügyekben a bíróság döntése nyomán új eljárás van folyamatban. Az indítványozó úgy véli, hogy a Módr.-rel módosított Korm.r. egyrészt egyedi ügyeket dönt el norma útján, másrészt a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát is sérti.

II.

- [11] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„P) cikk (1) 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.”

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

- [12] 2. Az Ngtv. érintett, a Módr. meghozatalakor hatályos rendelkezése:

„1. § (1) A törvény hatálya az egyes,

a) részben vagy egészben európai uniós támogatásból megvalósítandó,

b) részben vagy egészben központi költségvetési támogatásból megvalósítandó,

c) a koncessziós, illetve az egyes kizárólagos állami tevékenységek gyakorlása jogának átengedése érdekében lefolytatott árverési és pályázati eljárások keretében létrejött szerződések alapján megvalósítandó és ahhoz szorosan kapcsolódó, összesen legalább öt milliárd forint teljes költségigényű,

d) részben vagy egészben egyedi kormánydöntéssel megítélt támogatásból megvalósítandó,

- e) legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító,
 - f) környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, oktatási, valamint egészségügyi és szociális célok megvalósítását elősegítő,
 - g) kiemelt nemzeti emlékhely fenntartásához, bemutatásához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó, vagy
 - h) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő műemlékek és műemlékegyüttesek, továbbá a világörökségi területen lévő műemlékek és műemlékegyüttesek fenntartásához, felújításához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó,
 - i) az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény szerinti rozsdáövezeti akcióterületen megvalósítandó, valamint a rozsdáövezeti akcióterület fejlesztésének előkészítését szolgáló vagy azt elősegítő,
 - j) szénhidrogén-kutatáshoz és -termeléshez kapcsolódó
- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítására, valamint az azokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági ügyekben (a továbbiakban: kiemelt jelentőségű ügy) indult eljárásokra és e törvény szerinti egyéb eljárásokra terjed ki.”

[13] 3. A Korm.r. támadott rendelkezései:

- „6/K. § (1) A 2. mellékletben foglalt táblázat 49. sora szerinti beruházás esetében a 2. mellékletben foglalt táblázat B:49 mezőjében megjelölt telkekre és az azokból telekalakítással kialakításra kerülő telkekre a beépítés szabályait és az egyedi építési követelményeket a (2)–(12) bekezdés állapítja meg, azzal, hogy ha a hatályos településrendezési terv vagy az OTÉK a beépítés és az egyedi építési követelmények (2)–(12) bekezdésben meghatározott sajátos szabályaival ellentétes, vagy azokat korlátozza, illetve azzal össze nem egyeztethető előírást tartalmaz, akkor a településrendezési terv vagy az OTÉK ezen rendelkezéseit nem kell alkalmazni.
- (2) A Balatonvilágos belterület 292/3–11, 292/15–19, 295/5, 297/2, 301/1 helyrajzi számú telkekre meghatározott sajátos településrendezési és építési követelmények:
- 1. a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 80%,
 - 2. az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 25 méter, a 295/5 helyrajzi számú telek tekintetében az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 15 méter, a 292/3–13, 292/15–19 helyrajzi számú telkek tekintetében az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 18,0 méter,
 - 3. a kialakítható telek legkisebb területe 800 m²,
 - 4. a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 20%,
 - 5. a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 85%,
 - 6. a szintterületi mutató maximuma 4 m²/telek m²,
 - 7. a telkeken vegyes, lakó, kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó, szálláshely, üdülő, sport, oktatási, egészségügyi és a szórakoztatási rendeltetésű épületek, illetve ezek kiszolgáló építményei elhelyezhetők, a 301/1 helyrajzi számú telken parkolóház is létesíthető,
 - 8. a hatályos településrendezési terv szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
 - 9. a telkek egy építési övezetbe tartoznak, e bekezdésben foglaltak alapján beépíthetőek,
 - 10. a telkeken közlekedési célú közterületeket, gyalogos célú útvonalat és kerékpárutat nem kell kialakítani, ugyanakkor az építmények akadálymentes megközelíthetőségét biztosítani kell,
 - 11. zöldfelület a telkeken belül korlátozás nélkül bárhol kialakítható, előkertben telken belül egybefüggő zöldsávot nem kell létesíteni,
 - 12. a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 30%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
 - 13. az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,
 - 14. a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott,
 - 15. a közlekedési létesítmények és műtárgyak, közmű infrastruktúra, azok műtárgyai és kapcsolódó létesítményei korlátozás nélkül a telkeken belül is elhelyezhetők,
 - 16. a meglévő épületek felújítása, bővítése nem korlátozott,
 - 17. magánút területi és szélességi korlátozás nélkül létesíthető,
 - 18. a 295/5, 297/2, 301/1 helyrajzi számú telkeken kerékpártárolók kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 7. számú melléklete szerint meghatározott számú kerékpártároló legalább 50%-ának elhelyezését kell biztosítani,
 - 19. kertépítészeti tervet és a meglévő faállományra vonatkozó geodéziai felmérést nem kell készíteni,

20. a tereprendezést és mélyalapozást a megvalósuló építési tevékenység ütemeként is engedélyezheti az 1. melléklet 1. pontja szerinti engedélyezési eljárásban az eljáró hatóság,
21. a telkeken terepszint alatti építményt főrendeltetésű épület építése előtt is lehet létesíteni,
22. lapostetős épületek legfelső szint feletti földemét nem szükséges tetőkertként, tetőterasként vagy zöldtetőként kialakítani,
23. 10%-nál nagyobb lejtésű építési telken bevágás, feltöltés egyensúlyban való kialakítása mellett az eredeti terepszintet legfeljebb 3,0 méterrel lehet megváltoztatni,
24. kerti építmény, kerti pavilon, pergola a beépítéssel összhangban az építési helyen belül elhelyezhető,
25. a telkeken belül támfal 4,0 méteres, kerítés 2,0 méteres magasságig létesíthető.
- (3) A Balatonvilágos belterület 294/1–15 helyrajzi számú telkekre vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények:
1. a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 25%,
 2. az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 12,5 méter,
 3. a kialakítható telek legkisebb területe 1500 m²,
 4. a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 40%,
 5. a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 40%,
 6. a szintterületi mutató maximuma 0,5 m²/telek m²,
 7. a hatályos településrendezési terv szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
 8. a telkek egy építési övezetbe tartoznak, jelen bekezdésben foglaltak alapján beépíthetőek,
 9. a telkeken közlekedési célú közterületeket nem kell kialakítani, ugyanakkor az építmények akadálymentes megközelíthetőségét biztosítani kell,
 10. a kilátás és látványvédelem elemeit, átlátási sávokat a vízpart irányába nem kell biztosítani,
 11. a telken egy épület helyezhető el, a rendeltetési egységek száma épületen belül maximum három,
 12. a telkeken vegyes, üdülő rendeltetésű épületek, illetve ezek kiszolgáló építményei elhelyezhetőek,
 13. az építési hely az érintett ingatlanok területe, kivéve a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (4) bekezdése által és a Balatonvilágos vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területének lehatárolásáról és vízpart-rehabilitációs tanulmánytervének elfogadásáról szóló 40/2004. (XII. 30.) TNM rendelet (a továbbiakban: TNM Rendelet) által szabályozott – a Balaton szabályozási vonalától számított 30 méteres – beépítetlenül megőrzendő parti területsávot,
 14. a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 30%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
 15. a közlekedési létesítmények és műtárgyak, közmű infrastruktúra, azok műtárgyai és kapcsolódó létesítményei korlátozás nélkül a telkeken belül is elhelyezhetők,
 16. a telken, illetve az abból telekalakítással létrejövő telkeken parti sétány, közhasználat céljára szolgáló terület, közhasználat elől el nem zárható terület nem alakítható ki, illetve nem állhat fenn,
 17. magánút területi és szélességi korlátozás nélkül létesíthető,
 18. kertépítészeti tervet és a meglévő faállományra vonatkozó geodéziai felmérést nem kell készíteni,
 19. a tereprendezést és mélyalapozást a megvalósuló építési tevékenység ütemeként is engedélyezheti az 1. melléklet 1. pontja szerinti engedélyezési eljárásban az eljáró hatóság,
 20. a telkeken terepszint alatti építményt főrendeltetésű épület építése előtt is lehet létesíteni,
 21. kerti építmény, kerti pavilon, pergola a beépítéssel összhangban az építési helyen belül elhelyezhető,
 22. a meglévő épületek bővítése a beépítés mértékéig nem korlátozott.
- (4) A Balatonvilágos belterület 295/7, 295/8 és 295/9 helyrajzi számú telkekre vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények:
- a) a kialakítható telek mérete nem korlátozott, magánút kialakítása esetén a telek megosztható,
 - b) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 0%,
 - c) a hatályos településrendezési terv szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
 - d) a telkeken közhasználat elől el nem zárt területet nem kell kialakítani,
 - e) a telken kikötő, raktározási, kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó, illetve ezek kiszolgáló építményei elhelyezhetőek,
 - f) a TNM Rendelet „kötelezően megtartandó közterület” minősítését a telkeken nem kell alkalmazni, a 295/7 helyrajzi számú telken a 295/10 (móló) közhasználat céljára átadott terület megközelítését annak szélességében biztosítani kell,

g) a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott.

(5) A Balatonvilágos belterület 295/6, 295/11 és 295/13 helyrajzi számú telkekre vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények:

1. a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 5%,
2. az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 12,5 méter,
3. a telkek mérete kialakult, magánút kialakítása esetén a telkek osztható,
4. a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 70%,
5. a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 30%,
6. a szintterületi mutató maximuma 1,5 m²/telek m²,
7. a telken kikötő, kikötő-üzemeltetési és vendéglátás, strand, sport rendeltetésű épületek elhelyezhetőek,
8. a hatályos településrendezési terv szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
9. a telkek egy építési övezetbe tartoznak, jelen bekezdésben foglaltak alapján beépíthetőek,
10. a telkeken közlekedési célú közterületeket nem kell kialakítani, valamint a 295/6 helyrajzi számú telken a TNM Rendelet által szabályozott gyalogos útvonalat nem kell megvalósítani, ugyanakkor az építmények akadálymentes megközelíthetőségét biztosítani kell,
11. az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe, kivéve a Balaton szabályozási vonalától számított 30 méteres – beépítetlenül megőrzendő – parti területsávot, a 30 méteres sávon belül már meglévő épület felújítható és bővíthető,
12. a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 30%-ának, strand esetén 50%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
13. a közlekedési létesítmények és műtárgyak, közmű infrastruktúra, azok műtárgyai és kapcsolódó létesítményei korlátozás nélkül a telkeken belül is elhelyezhetőek,
14. a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott,
15. a telkek területén a közhasználatot biztosítani szükséges,
16. a Balaton szabályozási vonalától számított 30 méteres – beépítetlenül megőrzendő – parti területsáv közhasználat céljára átadott terület,
17. közhasználat céljára átadott területre a közterületekre vonatkozó előírásokat nem kell alkalmazni, annak határára és telken belül a területhasználattal összhangban kerítés létesíthető,
18. magánút területi és szélességi korlátozás nélkül létesíthető,
19. kertépítészeti tervet és a meglévő faállományra vonatkozó geodéziai felmérést nem kell készíteni,
20. a tereprendezést és mélyalapozást a megvalósuló építési tevékenység ütemeként is engedélyezheti az 1. melléklet 1. pontja szerinti engedélyezési eljárásban az eljáró hatóság,
21. a telkeken terepszint alatti építményt főrendeltetésű épület építése előtt is lehet létesíteni,
22. kerékpártárolók kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 7. számú melléklete szerint meghatározott számú kerékpártároló legalább 30%-ának elhelyezését kell biztosítani.

(6) A Balatonvilágos belterület 295/14 és 295/16 helyrajzi számú telkekre vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények:

1. a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 30%,
2. az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 18 méter,
3. a telkek mérete kialakult,
4. a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 50%,
5. a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 40%,
6. a szintterületi mutató maximuma 2,5 m²/telek m²,
7. a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott,
8. a hatályos településrendezési terv szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
9. a telkek egy építési övezetbe tartoznak, jelen bekezdésben foglaltak alapján beépíthetőek,
10. a telkeken közlekedési célú közterületeket nem kell kialakítani, ugyanakkor az építmények akadálymentes megközelíthetőségét biztosítani kell,
11. a telken vendéglátás, vegyes, üdülő és szálláshely, szolgáltatás, kereskedelem, strand, sport rendeltetésű épületek és ezeket kiszolgáló építmények elhelyezhetőek,

12. az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe, kivéve a Balaton szabályozási vonalától számított 30 méteres – beépítetlenül megőrzendő – parti területsávot,
13. a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 30%-ának, strand esetén 50%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
14. a közlekedési létesítmények és műtárgyak, közmű infrastruktúra és kapcsolódó létesítményei korlátozás nélkül elhelyezhetők,
15. a telkek területén a közhasználatot biztosítani szükséges,
16. a Balaton szabályozási vonalától számított 30 méteres – beépítetlenül megőrzendő – parti területsáv közhasználat céljára átadott terület,
17. közhasználat céljára átadott terület határán és telken belül a területhasználattal összhangban kerítés létesíthető,
18. magánút területi és szélességi korlátozás nélkül létesíthető,
19. kertépítészeti tervet és a meglévő faállományra vonatkozó geodéziai felmérést nem kell készíteni,
20. a tereprendezést és mélyalapozást a megvalósuló építési tevékenység ütemeként is engedélyezheti az 1. melléklet 1. pontja szerinti engedélyezési eljárásban az eljáró hatóság,
21. a telkeken terepszint alatti építményt főrendeltetésű épület építése előtt is lehet létesíteni,
22. kerékpártárolók kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 7. számú melléklete szerint meghatározott számú kerékpártároló legalább 30%-ának elhelyezését kell biztosítani.

(7)

(8) A Balatonvilágos belterület 1412 helyrajzi számú telekre meghatározott sajátos beépítési szabályok:

- a) a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 30%,
- b) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 9,0 méter,
- c) a kialakítható telek legkisebb területe 1500 m²,
- d) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 40%,
- e) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 50%,
- f) a szintterületi mutató nem korlátozott,
- g) a telken vegyes, lakó és üdülő rendeltetésű épületek és ezek kiszolgáló építményei elhelyezhetők,
- h) a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 30%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
- i) a telkek beépítési módja szabadon álló,
- j) az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,
- k) parkoló funkciójú telekként kialakítható telek legkisebb területe 600 m², legnagyobb területe 2000 m², valamint legkisebb szélessége, változó szélesség esetében átlagos szélessége 15 méter,
- l) a hatályos településrendezési terv szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
- m) magánút korlátozás nélkül létesíthető.

(9) A 2. mellékletben foglalt táblázat 49. sora szerinti beruházás esetében a 2. mellékletben foglalt táblázat B:49 mezőjében megjelölt telkek és az azokból telekalakítással kialakításra kerülő telkek közterületként, illetve közútként nem alakíthatók ki.

(10) A Balatonvilágos belterület 297/1 helyrajzi számú telekre meghatározott sajátos településrendezési és építési követelmények:

1. a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 80%,
2. az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 18,0 méter,
3. a kialakítható telek legkisebb területe 800 m²,
4. a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 20%,
5. a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 85%,
6. a szintterületi mutató nem korlátozott,
7. a telkeken vegyes, lakó, kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó, szálláshely, üdülő, sport, szórakoztatási rendeltetésű épületek, kilátó, illetve ezek kiszolgáló építményei elhelyezhetők,
8. a hatályos településrendezési terv szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,

9. a telkek egy építési övezetbe tartoznak, jelen bekezdésben foglaltak alapján beépíthetők,
 10. a telkeken közlekedési célú közterületeket nem kell kialakítani, gyalogos célú útvonalat és kerékpárutat kötelezően nem kell létesíteni, ugyanakkor az építmények akadálymentes megközelíthetőségét biztosítani kell,
 11. a telkeken közhasználat elől el nem zárt területet nem kell kialakítani,
 12. zöldfelület a telkeken belül korlátozás nélkül bárhol kialakítható, egybefüggő zöldsávot, zöldterületet nem kell létesíteni,
 13. a kilátás és látványvédelem elemei közül a szakadópartra történő rálátási lehetőséget a beépítés és a zöldfelületek kialakítása során, azok elhelyezésének függvényében kell biztosítani,
 14. a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 30%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
 15. az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,
 16. a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott,
 17. a közlekedési létesítmények és műtárgyak, közmű infrastruktúra, azok műtárgyai és kapcsolódó létesítményei korlátozás nélkül a telkeken belül is elhelyezhetők,
 18. a meglévő épületek bővítése nem korlátozott,
 19. magánút területi és szélességi korlátozás nélkül létesíthető,
 20. a telken kerékpártárolók kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 7. számú melléklete szerint meghatározott számú kerékpártároló legalább 50%-ának elhelyezését kell biztosítani,
 21. kertépítészeti tervet és a meglévő faállományra vonatkozó geodéziai felmérést nem kell készíteni,
 22. a tereprendezést és mélyalapozást a megvalósuló építési tevékenység ütemeként is engedélyezheti az 1. melléklet 1. pontja szerinti engedélyezési eljárásban az eljáró hatóság,
 23. a telkeken terepszint alatti építményt főrendeltetésű épület építése előtt is lehet létesíteni,
 24. lapostetős épületek legfelső szint feletti födémét nem szükséges tetőkertként, tetőterasként vagy zöldtetőként kialakítani,
 25. 10%-nál nagyobb lejtésű építési telken bevágás, feltöltés egyensúlyban való kialakítása mellett az eredeti terepszintet legfeljebb 10,0 méterrel lehet megváltoztatni,
 26. kerti építmény, kerti pavilon, pergola a beépítéssel összhangban az építési helyen belül elhelyezhető,
 27. telkeken belül támfal és kerítés 3,0 méteres magasságig létesíthető.
- (11) A Balatonvilágos belterület 292/14 helyrajzi számú telekre meghatározott sajátos településrendezési és építési követelmények:
1. a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 60%,
 2. az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 18,0 méter,
 3. a kialakítható telek legkisebb területe 5000 m²,
 4. a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 40%,
 5. a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 85%,
 6. a szintterületi mutató nem korlátozott,
 7. a telkeken vegyes, lakó, kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó, szálláshely, üdülő, sport, oktatási, egészségügyi és szórakoztatási rendeltetésű épületek, illetve ezek kiszolgáló építményei elhelyezhetők,
 8. a hatályos településrendezési terv szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
 9. a telkek egy építési övezetbe tartoznak, jelen bekezdésben foglaltak alapján beépíthetők,
 10. a telkeken közlekedési célú közterületeket nem kell kialakítani, gyalogos célú útvonalat és kerékpárutat kötelezően nem kell létesíteni, ugyanakkor az építmények akadálymentes megközelíthetőségét biztosítani kell,
 11. a telkeken közhasználat elől el nem zárt területet nem kell kialakítani,
 12. zöldfelület a telkeken belül korlátozás nélkül bárhol kialakítható, egybefüggő zöldsávot, zöldterületet nem kell létesíteni,
 13. a kilátás és látványvédelem elemei közül a szakadópartra történő rálátási lehetőséget a beépítés és a zöldfelületek kialakítása során, azok elhelyezésének függvényében kell biztosítani,
 14. a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 50%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
 15. az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,

16. a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott,
17. a közlekedési létesítmények és műtárgyak, közmű infrastruktúra, azok műtárgyai és kapcsolódó létesítményei korlátozás nélkül a telkeken belül is elhelyezhetők,
18. magánút területi és szélességi korlátozás nélkül létesíthető,
19. a telken kerékpártárolók kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 7. számú melléklete szerint meghatározott számú kerékpártároló legalább 50%-ának elhelyezését kell biztosítani,
20. kertépítészeti tervet és a meglévő faállományra vonatkozó geodéziai felmérést nem kell készíteni,
21. a tereprendezést és mélyalapozást a megvalósuló építési tevékenység ütemeként is engedélyezheti az 1. melléklet 1. pontja szerinti engedélyezési eljárásban az eljáró hatóság,
22. a telkeken terepszint alatti építményt főrendeltetésű épület építése előtt is lehet létesíteni,
23. lapostetős épületek legfelső szint feletti födémét nem szükséges tetőkertként, tetőteraszként vagy zöldtetőként kialakítani,
24. 10%-nál nagyobb lejtésű építési telken bevágás, feltöltés egyensúlyban való kialakítása mellett az eredeti terepszintet legfeljebb 3,0 méterrel lehet megváltoztatni,
25. kerti építmény, kerti pavilon, pergola a beépítéssel összhangban az építési helyen belül elhelyezhető,
26. telkeken belül támfal és kerítés 2,0 méteres magasságig létesíthető.
- (12) A Balatonvilágos belterület 295/10, 295/12, 295/17, 296, 298, 294/16, 293 és 292/1 helyrajzi számú telkekre vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények:
- a) a 295/10 és 295/12 helyrajzi számú ingatlan közhasználat céljára átadott terület, az ingatlanokon a közterületekre vonatkozó előírásokat nem kell alkalmazni,
- b) a 295/10 helyrajzi számú telken közforgalmú nagyhajó kikötő létesítését biztosítani kell,
- c) a 295/17, 296 és 298 helyrajzi számú ingatlanok közforgalom elől el nem zárt magánútnak minősülnek,
- d) a 294/16, 293 és 292/1 közforgalom elől el nem zárt magánútnak minősülnek, kizárólag gyalogos és kerékpáros, valamint célforgalom számára,
- e) az ingatlanok kialakítása és átépítése során a helyi építési szabályzat utakra és közművekre vonatkozó előírásait nem kell alkalmazni.”

„2. melléklet a 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelethez
[...]

49.	Komplex ingatlanfejlesztés megvalósítására irányuló beruházások és az ezekhez kapcsolódó infrastrukturális fejlesztések	Balatonvilágos közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerint Balatonvilágos belterület 291, 292/1–19, 293, 294/1–16, 295/5, 295/6, 295/7, 295/8, 295/9, 295/10, 295/11, 295/12, 295/13, 295/14, 295/15, 295/16, 295/17, 296, 297/1–2, 298, 301/1 és 1412 helyrajzi számú ingatlanok	Somogy Vármegyei Kormányhivatal vezető főispán
-----	---	---	--

[...]”

III.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítványok megfelelnek-e a törvényi feltételeknek, illetve hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e.
- [15] 1.1. Az utólagos normakontroll indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában foglaltaknak megfelelően az arra jogosultak, az országgyűlési képviselők egynegyedét elérő számú, ötven országgyűlési képviselő nyújtotta be.
- [16] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz, tartalmazza ugyanis: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 24. § (1) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokát (a Korm.r. alapvető jogot sértve és magasabb szintű jogszabályba ütköző módon szabályozza az érintett beruházást); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést (Korm.r. 6/K. §-a

és 2. mellékletében foglalt táblázat 49. sora); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés, XXI. cikk (1) bekezdés, 15. cikk (4) bekezdés]; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel; valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azokat.

- [17] A támadott rendelkezéseket érintően korábban több más indítványt is benyújtottak. Ezek azonban még a Módr. előtti szövegváltozatra vonatkoztak, és nem kerültek érdemi elbírálásra [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés, 3299/2021. (VII. 22.) AB végzés], vagy a vizsgálat más, a jelen ügyben hivatkozottaktól eltérő alaptörvényi rendelkezések alapján zajlott [a 3264/2021. (VII. 7.) AB határozat az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjának, illetve B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét vizsgálta]. Következésképpen az Abtv. 24. § (3) bekezdése szerinti ítélt dolog (*res iudicata*) nem áll fenn.
- [18] Az utólagos normakontroll indítvány elbírálásának a fentiek alapján nincs akadálya.
- [19] 1.2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megvizsgálva a befogadhatósági feltételeket, az alkotmányjogi panasz tekintetében a következőket lehetett megállapítani.
- [20] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Korm.r. indítvánnyal támadott rendelkezései 2023. szeptember 15-én léptek hatályba, ezért az indítványozó 2024. március 12-én előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak minősül.
- [21] Az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozó valamely, Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét állítsa. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével ellentétben az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot [lásd például: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [21]; 3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [26]], ezért e körben érdemi vizsgálatra nincs mód. A jogbiztonság önmagában szintén nem Alaptörvényben biztosított jog, de a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – alkotmányjogi panaszt lehet alapítani {a legutóbbi gyakorlatból lásd például: 3106/2024. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [26]; hasonló ügyben lásd: 3454/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [28]}. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának a B) cikk (1) bekezdésére alapított egyik – a módosított szabályozás visszamenőleges hatályára vonatkozó – eleme ennek a kritériumnak megfelel.
- [22] Az ügyben fennállnak az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának a feltételei. Indokai részletes megismétlése nélkül utal e tekintetben az Alkotmánybíróság az ugyanezen indítványozónak a Korm.r. ugyanezen rendelkezéseinek korábban hatályos szövegváltozatát szintén az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján támadó alkotmányjogi panaszát elbíráló 3299/2021. (VII. 22.) AB végzésére (Indokolás [17]–[21]), amely szerint az indítványozó érdekképviseleti tevékenysége és a norma között szoros kapcsolat áll fenn.
- [23] A kérelem az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz, tartalmazza ugyanis: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (2) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokát (a Korm.r. az egészséges környezethez való jogot sértve határozza meg a beépíthetőségi feltételeket a területen); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést (Korm.r. 6/K. §-a és 2. mellékletében foglalt táblázat 49. sora); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azokat.
- [24] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában ezzel szemben nem teljesül a határozott kérelem követelménye. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése a már létrejött, lezárt jogviszonyok utólagos, visszamenőleges hatályú, hátrányos megváltoztatásával szemben nyújt védelmet, illetve a múltban keletkezett, de le nem zárt, ún. fennálló vagy tartós jogviszonyokba való azonnali vagy a jövőre nézve történő beavatkozásnak szab alkotmányos korlátokat [lásd például: 8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [16]–[19], [28]–[31]]. *Ad malam partem* visszamenőleges hatályú jogalkotás tehát akkor merülhet fel, ha az indítványozónak valamilyen saját – lezárt vagy tartós – jogviszonyába való beavatkozást jelent a támadott rendelkezés, és igazolható, hogy konkrétan erre a múltban létrejött, alkotmányjogilag védett jogviszonyra nézve a korábbihoz képest hátrányos tartalmat hordoz az új szabály. Az indítványozó – amellet, hogy nem a Korm.r. módosításának a folyamatban lévő köz-

igazgatási hatósági ügyekben való alkalmazását elrendelő 133. § (1) bekezdését támadta – ilyen saját jogviszonyt nem jelölt meg. Az indítvány értelmében a jogszabály-módosítás egy másik személy által megindított és bíróság hatályon kívül helyező döntése nyomán jelenleg is folyamatban lévő engedélyezési eljárás lefolytatását és kimenetelét befolyásolja.

- [25] A támadott rendelkezéseket érintően korábban több más indítványt is benyújtottak. Ezek – amint az fentebb már említésre került – még a Módr. előtti szövegváltozatra vonatkoztak, és nem kerültek érdemi elbírálásra [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés, 3299/2021. (VII. 22.) AB végzés], vagy a vizsgálat más, a jelen ügyben hivatkozottaktól eltérő alaptörvényi rendelkezések alapján zajlott [a 3264/2021. (VII. 7.) AB határozat az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjának, illetve B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét vizsgálta]. Következésképpen az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerinti ítélt dolog (*res iudicata*) nem áll fenn.
- [26] A 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat a Balatonra egyedülálló természeti értéként hivatkozott, és kimondta, hogy a „Balaton környezeti állapotának megóvása [...] az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének keretei között, az egészséges környezethez való joggal összefüggésben is értelmezhető [...]” (Indokolás [15]). Erre tekintettel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a beépíthetőségi szabályoknak a Korm.r. szerinti módosítása sérti-e az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését az indítványozó által hivatkozott – a visszalépés tilalmára vonatkozó – összefüggésben. A panasz ezért megfelel az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadási feltételnek is.
- [27] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXI. cikke tekintetében az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján eljárva, a befogadásról szóló döntéshozatal mellőzésével – érdemben elbírálta.
- [28] 1.3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése szerinti véleményezési eljárás keretében – elsősorban annak tisztázása érdekében, hogy az érintett terület helyi védelem alatt áll-e – az utólagos normakontroll indítvány beérkezését követően megkereste Balatonvilágos polgármesterét.
- [29] A polgármester válasza szerint a volt Club Aliga 47 hektár területének nagy része értékesítésre került 2007-ben – ebbe beletartozott a löszfallal érintett Aliga III. és IV., valamint a vízparti Aliga II. terület is –, a fennmaradó Aliga I. terület 10 hektárja állami tulajdonban maradt, de vagyonkezelője a többi terület tulajdonosa lett 50 évre szóló szerződéssel (a vagyonkezelői szerződés lehetőséget tartalmaz az önkormányzat tulajdonhoz jutására az említett 10 hektár területből 7 hektár tekintetében). A szükséges településrendezési eszközök elfogadása, megalkotása 2013 végén megtörtént, ezek alapja egy igen intenzív beépítési koncepció volt mind a négy területet érintően. Időközben több tulajdonosváltás történt, és az új tulajdonosok a korábbtól több ponton eltérő koncepciót képzeltek el, amihez új településrendezési szerződés is szükséges lenne. A tervezett beruházás munkahelyeket terem, bevételnövekedést jelent, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt státusz pedig annak a fejlesztésnek a felgyorsítását hivatott szolgálni, melyre a helyi közösség évtizedek óta vár.
- [30] A polgármester leszögezte, hogy az utólagos normakontroll indítvány tévesen tünteti fel, hogy a löszfalat a korábbi elképzelések vagy a helyi építési szabályzat beépítetlen területként képzelte volna el. Az érintett területen „több, mint 700 üdülő- és lakóegység megépítéséről szolt az elképzelés” már 2013-ban is. Továbbá szintén téves, hogy kifejezetten a jobb platóra (Aliga III.) tervezett szálloda helyett kerülne sor a bal oldali platón (Aliga IV.) társasházak megépítésére, a két elképzelés nincs egymást helyettesítő viszonyban. A magánkikötőként megjelölt beruházás pedig egyebek mellett a közhasználat számára megnyitott sétányt, horgászati lehetőséget tartalmaz a déli mólón.
- [31] A helyi védettség kérdését illetően a polgármester tájékoztatása szerint „[a]z érintett területek helyrajzi szám szerinti lehatárolása nem történt meg, a Szabályozási tervlapok tv1, tv2, tv3 jelölései tartalmazzák a rajzi lehatárolásokat, a Club Aliga területét a tv3 terület érinti, mely egybeesik az AII jelű felszíni mozgásveszélyes területjelzéssel (jelenlegi helyrajzi számozás szerint ez a 292/14 helyrajzi számú terület Szélső utcával szomszédos, Rózsa utcától Balatonfőkajár irányába terülő részének felel meg).” A Korm.r. 2. mellékletében foglalt táblázat 49. sorában felsorolt „helyrajzi számok közül a védettség tehát a 292/14 helyrajzi számú területet érinti”.
- [32] 1.4. Az eljárás során az Építészeti és Közlekedési Minisztérium építészeti államtitkára *amicus curiae* beadvány keretében mindkét ügyben megküldte az Alkotmánybíróságnak az álláspontját.
- [33] Kifejtette, hogy a beruházást kiemeltté nyilvánító Korm.r. 6/K. §-ának 2020. augusztus 7-i elfogadásakor, valamint 2023. szeptember 14-i módosításakor az Ngtv. hatálya – többek között – kiterjedt a legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítására [Ngtv. 1. § (1) bekezdés e) pont], valamint az azokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági ügyekben indult eljárásokra. A balatonaligai magaspartra tervezett beruházás a hivatkozott kritériumoknak megfelelt, kiemeltté nyilvánítása ezért jogszerű volt.

- [34] A szabályozás tartalmát érintően rámutatott az államtitkár arra is, hogy maga a helyi építési szabályzat is beépítésre szánt területbe sorolja az érintett ingatlanokat, és a Korm.r. nélkül is megvalósíthatók fejlesztések az érintett területen. A Korm.r. elsődlegesen a beépítés intenzitásán változtatott. Egyébiránt pedig a konkrét megvalósíthatóság az egyedi hatósági eljárások kimenetelétől függ, maga a Korm.r. az ágazati jogszabályokkal együtt ehhez csak a keretet biztosítja.
- [35] Az államtitkár leszögezte, hogy a Korm.r. nem zárja ki a területen megvalósuló beruházások esetén az építészeti tervtanács véleményezési jogkörét, így biztosított a fejlesztés település- és tájképvédelmi követelményekkel való összhangja. A Korm.r. – éppen a környezet elért védettségi szintjének biztosítása érdekében – sem az országos, sem a Balaton kiemelt üdülőkörzetre vonatkozó területrendezési szabályok alkalmazásának kizárásáról nem rendelkezik, azaz a Kormány e tekintetben nem élt a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXII. törvény 27. § (1) bekezdés g) pontjában kapott felhatalmazással. A Balaton és a tópart megközelíthetőségének és közcélú használatának biztosítása az adott terület meghatározó mértékű részén fontos, közérdekű cél. A Korm.r. szabályozásával az aligai partszakasz kétharmada, továbbá a déli móló teljes hosszban (az új ívmólóval együtt) közterületként funkcionál, a „közpark” besorolású területek mindenki számára elérhetőek és többségükben nyitottak maradnak. A terület megközelítését szolgáló utakra – amelyek egy jelentős része „magánút” – a behajtás biztosítása a Korm.r.-ből következő kötelezettsége a mindenkori tulajdonosnak, ebből következően nem lesz Balatonaliga egy ún. kizárólag „privát” lezárt/elzárt terület.
- [36] Végezetül, az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát citálva, az államtitkár azt is kifejtette, hogy az egészséges környezethez való joggal összefüggésben csak az a visszalépés tiltott, amelyből következhet a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása, az érintett beruházás viszont ilyet nem okoz.
- [37] 1.5. Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz indítványokat tárgyuk azonosságára és tartalmuk összefüggésére tekintettel az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján egyesítette, és azokat egy eljárásban bírálta el.

IV.

- [38] Az indítványok nem megalapozottak.
- [39] 1. Az Alkotmánybíróság először a normahierarchia sérelmét – a Korm.r. 6/K. §-ának és 2. mellékletében foglalt táblázat 49. sorának az Ngvt. 1. §-ába ütközését, és emiatt az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével való ellentét fennállását – állító, az utólagos normakontroll indítványban foglalt indítványozói hivatkozást vizsgálta meg.
- [40] 1.1. A magasabb szintű jogszabályba ütközés esetén alkalmazott alkotmánybíróági gyakorlat szerint „a jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]]. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel” [3019/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [26]; idézi: 15/2018. (X. 8.) AB határozat, Indokolás [25]; vesd össze még: 5/2019. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [21]–[24]].
- [41] Az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése a normahierarchia részeként írja elő, hogy a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is utal arra, hogy „[a]z Alaptörvény juttatja kifejezésre a hierarchikus rendet, a jogszabályok egymáshoz és az Alaptörvényhez való viszonyát” [21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [22]; 15/2018. (X. 8.) AB határozat, Indokolás [26]]. Az Alaptörvény előbb hivatkozott bekezdése biztosítja, hogy az Országgyűlés által megalkotott törvény tartalmát a Kormány rendeleti formát öltő döntése nem ronthatja le.
- [42] 1.2. Az Alkotmánybíróság az üggyel kapcsolatban áttekintette a vonatkozó jogszabályi környezetet.
- [43] A Korm.r. támadott, 2023. szeptember 15-én hatályba lépő, módosító előírásainak a megalkotására a Módr. preambuluma szerint – egyebek mellett – az Ngvt. 12. § (5) bekezdés a), b) és d) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján került sor. Ezek közül az a) pont adott felhatalmazást a nemzetgazdasági szempontból

kiemelt jelentőségű ügyek körének rendeletben történő megállapítására. Ehhez kapcsolódóan a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánítható beruházások körét, paramétereit – mintegy a felhatalmazás kereteit – az Ngvtv. 1. §-a sorolta fel. Megjegyzendő, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokon belül speciális kategóriát képeztek az Ngvtv. 11. § (1) bekezdése szerinti ún. kiemelten közérdekű beruházások, a balatonvilágosi beruházást azonban nem sorolták ebbe a körbe.

- [44] A kiemelt beruházások körét a jogalkotó 2023. november 8-ai hatállyal módosította, és a kiemelten közérdekű beruházások kategóriáját megszüntetve ettől kezdve két új esetet különböztetett meg: az Ngvtv. 1. § (1) bekezdés a)–g) pontja, valamint (1b) bekezdése szerinti beruházásokat ún. közcélú kiemelt beruházásként, míg az (1) bekezdés h) és i) pontja szerintieket ún. magáncélú kiemelt beruházásként kategorizálta. Az Ngvtv. 18. §-ában foglalt átmeneti rendelkezés értelmében a korábban kiemelten közérdekű beruházással (vagy kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra-beruházással) nyilvánított beruházásokkal összefüggő ügyekre a közcélú kiemelt beruházásokra vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni. A korábban nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánított – de kiemelten közérdekűvé nem minősített – beruházásokkal összefüggő ügyekre pedig (ide tartozott a balatonvilágosi beruházás) a magáncélú kiemelt beruházásokra vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni.
- [45] 2023. december 30-ával az Ngvtv.-t hatályon kívül helyezték, és a szabályozás – ismét módosított tartalommal, de megtartva a közcélú és a magáncélú kiemelt beruházások elhatárolását – átkerült a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvénybe (a továbbiakban: Ép.tv.), elsődlegesen annak 193. §-ába. A 225. § tartalmazza a szükséges rendeletalkotási felhatalmazásokat, a 234. § pedig a kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket.
- [46] Az Ép.tv. 234. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az e rendelkezés hatálybalépése előtt kiemelten közérdekű beruházással, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra-beruházással, illetve közcélú kiemelt beruházással nyilvánított beruházásokkal összefüggő ügyekre a továbbiakban a 193. § (1) bekezdés a)–e) pontja és a 193. § (2) bekezdése – tehát a 193. § (6) bekezdése által közcélú kiemelt beruházásként megjelölt projektekre – vonatkozó szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a kiemelten közérdekű beruházással, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra-beruházással, illetve közcélú kiemelt beruházással nyilvánító törvény vagy kormányrendelet módosítása esetén a 225. § (2) bekezdése szerinti felhatalmazó rendelkezések alkalmazandók.
- [47] Az Alkotmánybíróság által vizsgált ügy szempontjából az Ép.tv. 234. § (2) bekezdése bír jelentőséggel, amely kimondja, hogy a korábban nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházással nyilvánított beruházással összefüggő ügyekre a továbbiakban a 193. § (1) bekezdés f) és g) pontjára, valamint a 193. § (3)–(5) bekezdésére – tehát a 193. § (6) bekezdése által magáncélú kiemelt beruházásként megjelölt projektekre – vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, azzal, hogy a kiemelő kormányrendeletnek a 225. § (2) bekezdésében szereplő – vonatkozó – felhatalmazó rendelkezések alapján történő módosítására csak abban az esetben kerülhet sor, ha „a hatályos rendelkezések szerint is [...] az építési beruházást magáncélú kiemelt beruházással lehetne nyilvánítani”.
- [48] 1.3. A konkrét ügyre vonatkoztatva a fentieket, a következőket lehetett megállapítani.
- [49] Elsődlegesen megállapítható, hogy a Korm.r.-nek a Módr.-rel végrehajtott, az indítványozók által támadott módosítása a megalkotásakor hatályos szabályoknak megfelelt, miután a beruházás – az Építészeti és Közlekedési Minisztérium építészeti államtitkárának tájékoztatása alapján – eleget tett annak az Ngvtv. 1. § (1) bekezdés e) pontjában írt előírásnak, amely szerint kiemeltté nyilvánítható az a beruházás, amely legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosítja. (A beruházás kifejezett közérdekűsége vagy közcélúsága az indítványban foglaltakkal ellentétben nem volt feltétele a beruházás kiemeltté nyilvánításának.) A jogalkotó tehát a Módr. megalkotásával nem lépett túl a módosító jogszabály megalkotásakor hatályos felhatalmazás keretein.
- [50] Kétségtelen, hogy a kiemelt beruházásokra vonatkozó szabályozás a Korm.r.-nek a Módr.-rel történt módosítása óta két ízben is jelentős mértékben megváltozott. Az Ngvtv. 1. §-ának módosítása – az indítványt e módosítást követően nyújtották be –, amit koncepciójában később az Ép.tv. is követett, érdemben megváltoztatta a kiemeltté nyilvánítás feltételeit, és generálisan szűkítette a kiemeltté nyilvánítható ügyek körét. Önmagában emiatt azonban a felhatalmazás kereteinek esetleges túllépése – és emiatt az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének a sérelme – nem merülhet fel.
- [51] Ennek alapvetően az az oka, hogy alkotmányjogi szempontból a felhatalmazást adó jogi norma megszűnte – kivéve, ha a felhatalmazó rendelkezések alkotmányellenesek voltak – nem hat ki a felhatalmazáson alapuló jogszabály alkotmányosságára: ahhoz, hogy egy jogszabály felhatalmazás alapján alkotmányosan nyerjen meghozatalt, elegendő, ha annak meghozatalakor a jogalkotó megfelelő felhatalmazással rendelkezett [3120/2014.

(IV. 24.) AB határozat, Indokolás [10]]. Ez azt jelenti, hogy annak megítélése szempontjából, hogy a Korm.r. támadott előírásait megfelelő felhatalmazás alapján alkották-e meg, az akkor hatályos Ngvt.-előírásokat kell figyelembe venni, a kérdés elbírálására utólagosan nem hat ki sem az Ngvt. módosítása, sem annak hatályon kívül helyezése.

- [52] Hozzá kell tenni továbbá, hogy a támadott előírásokat már csak azért sem lehet összevetni az Ngvt. módosításával, illetve az Ép.tv. vonatkozó, a beruházások kiemeltté nyilvánításának feltételeit szigorító, új előírásaival, mert ezek kifejezetten a jövőre nézve érvényesültek. Egyik sem írta elő az új előírásoknak adott esetben meg nem felelő beruházások kiemeltté nyilvánításának megszüntetését. Épp ellenkezőleg: a fent ismertetett, az Ngvt. módosításához, illetve hatályon kívül helyezéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések megalkotásával – a korábbi szabályok alapján már kiemeltté nyilvánított beruházásokra alkalmazandó szabályok megjelölésével – a jogalkotó kifejezetten fenntartotta a korábbi kiemeléseket.
- [53] Mindezek miatt az indítványban foglaltak alapján a Korm.r. támadott előírásaival és az Ngvt.-nek a Módr. megalkotásakor hatályos 1. §-ával összefüggésben az Alaptörvény 15. § (4) bekezdésének a sérelme nem állapítható meg.
- [54] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványozói hivatkozást vizsgálta meg, miszerint a Korm.r. támadott rendelkezései sértik – az utólagos normakontroll indítvány szerint – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és – az utólagos normakontroll indítvány, valamint az alkotmányjogi panasz szerint is – XXI. cikk (1) bekezdését, mert a visszalépés tilalmába ütköznek.
- [55] 2.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt röviden áttekintette az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésére és XXI. cikk (1) bekezdésére vonatkozó gyakorlatának a jelen ügy elbírálása szempontjából releváns elemeit.
- [56] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése „a *public trust* környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, amelynek lényege, hogy az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyonkezelőként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé e kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak e kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit. A természeti és kulturális erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésének magyar Alaptörvényben található szabálya ily módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokás-jog részének is tekinthető, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt. [...] A P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan *sui generis* kötelezettségnek, mely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül” [legutóbb: 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [48]].
- [57] Az alapjogi vonatkozások akként összegezhetők, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó, környezetvédelemre vonatkozó állami kötelezettség alapjogi oldala az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében jelenik meg. Az épített környezet részét képező műemlékek védelme vonatkozásában pedig a kulturális örökség megőrzéséhez fűződő – szintén a P) cikkre visszavezethető – intézményvédelmi kötelezettség alapjogi leképeződése elsődlegesen – ún. „kulturához való jogként” – az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében deklarált művelődéshez való jog [25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [66]].
- [58] Az egészséges környezethez való jog esetében [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés] annak az intézményvédelmi oldala „túlnyomó és meghatározó. Eszerint a környezethasználat elfogadható mértékét jogszabályok, eljárási és szervezeti garanciák megalkotásával az állam kötelezettsége meghatározni.” [17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [86], a továbbiakban: Abh.]. E jog alapjogi vetületét, azaz az alapjog alanyi oldalát az ún. visszalépés tilalma jelenti, amely a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően. A viszonyítási pont tehát mindig a normával korábban lefektetett védelmi szint (ebbe egyaránt beletartozik a környezet és a természet, valamint a környezet azon épített elemeinek a védelme is, amelyek különleges értékkel bírnak), nem pedig a környezet érintetlen, eredeti állapota, és nem is a tudományosan esetlegesen igazolható elvárt színvonal (Abh., Indokolás [93]–[94], [96]). Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy „a *non-derogation* elve csak azt a visszalépést tiltja, amelyből következhet a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása. Az elővigyázatosság és a megelőzés elve miatt az a kérdés, hogy van-e esély a károsodás bekövetkeztére. E tekintetben a természet és a környezet alkotmányjogi védelme funkcionálisan azonos gyökerű: védi az (emberi) élet feltételeit.

A környezet orvosolhatatlan károsodása jellemzően hosszú távú folyamatok eredményeként áll elő. A léptéket nem lehet általánosan rögzíteni: néhány évtized, egy emberöltő, egy évszázad vagy még hosszabb idő is szükséges lehet bizonyos környezeti károsodások bekövetkeztéhez. A természeté azonban akár rövidtávon is végbemehet. Ez a különbség tehát a természet és a környezet alkotmányjogi védelme között az alapjog funkciójával összhangban értelmezve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését” (Abh., Indokolás [91]).

- [59] Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben vizsgálendő, hogy megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben, a visszalépés a XXI. cikk (1) bekezdésének a hatálya alá tartozik-e, végül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének függvényében vizsgálni kell a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás alkotmányosságát (Abh., Indokolás [95]).
- [60] 2.2. Az előző pontban kifejtetteket a konkrét ügyre alkalmazva, és az indítványhoz kötöttség elve alapján [Abtv. 52. § (2) bekezdés] megvizsgálva, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdéséből levezetett ún. visszalépés tilalmának a követelményét sérti-e a támadott szabályozás, az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [61] Amint fentebb említésre került, az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben kialakított gyakorlat értelmében a természet állapotát érintő ügyekben a normával korábban lefektetett védelmi szintből kell és lehet kiindulni, az alkotmányjogi vizsgálatnak nem a környezet eredeti vagy kívánatos állapota szolgál alapul. Ezért jelen ügyben is elsőként ezt a viszonyítási pontot kellett megtalálni, mert alkotmányjogilag csak ehhez képest értelmezhető kérdés az, hogy a jogszabályokkal biztosított (környezet- és természet)védelmi szint csökkentését eredményezik-e a Korm.r. előírásai.
- [62] 2.2.1. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy megítélésük szerint a beépítési szabályok módosításával a Korm.r. megváltoztatja a település arculatát, élhetőségét stb., lerontja a Balaton esetében kiemelten fontos tájképvédelmi, településképvédelmi és természetvédelmi követelményeket, mindez pedig a környezet állapotára vonatkozó védelmi szintben bekövetkezett visszalépést jelent. Az utólagos normakontroll indítvány kifejezetten a magaspart érintett része természetes állapotának a megváltoztatását sérelmezte.
- [63] Egyik indítványban sem került megjelölésre olyan konkrét, hatályos – például természetvédelmi – jogszabályi előírás, amelyhez viszonyítva a kérelmezők álláspontja szerint a támadott előírások a módosítás tényén túl, kifejezetten a védelmi szintben történő visszalépést jelentenek.
- [64] Egyedül a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (a továbbiakban: régi Balaton-törvény) preambulumát említették az indítványozók, ezt a törvényt azonban 2019. március 15-től hatályon kívül helyezték.
- [65] Illetve ezen túlmenően az indítványozók – szintén konkrét jogszabályi hivatkozás nélkül – a balatonvilágosi magaspart helyi védettségére hivatkoztak.
- [66] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítványozók hivatkozása ilyen módon helyt foghat-e.
- [67] A Korm.r. támadott előírásai által érintett terület nem tartozik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek közé [vesd össze ezzel szemben például az erdők tekintetében: 9/2024. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [29]; 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [24]; 3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [38]; 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [24]; a termőföld tekintetében: 3046/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [33]; 24/2023. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [41]; 3135/2021. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [36]; 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [16]; a biológiai sokféleség tekintetében: 3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]; a műemlékvédelem tekintetében: 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [63]; a kulturális javak tekintetében: 3042/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [92]; a vízkészlet tekintetében: 3196/2020. (VI. 11.) AB határozat, Indokolás [11]; 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [68] A fentiekén túl az Alaptörvény P) cikkében nem nevesített elemek is védelmet élvezhetnek, és a régi Balaton-törvénnyel kapcsolatban a 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat meg is állapította, hogy a „Balaton önmagában is olyan egyedülálló természeti érték, mely érték környezeti állapotának, illetőleg önmagában a balatoni tájnak a megóvása is az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének megfelelően az állam és mindenki kiemelt kötelezettsége. A Balaton környezeti állapotának megóvása ugyanakkor az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének keretei között, az egészséges környezethez való joggal összefüggésben is értelmezhető [...]” (Indokolás [15]). A régi Balaton-törvény helyett jelenleg a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Trtv.) IX–XIV. Fejezete tartalmazza a vonatkozó, egyebek mellett a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetre vonatkozó előírásokat.

- [69] A Korm.r. 6/K. §-a az érintett balatonvilágosi beruházással összefüggésben – kifejezett megfogalmazása szerint – a településrendezési tervtől [az épített környezet alakításáról és védelméről szóló a 1997. évi LXXVIII. törvény 10. § (1) bekezdés a) pontja alapján ez a települési önkormányzat képviselő-testülete által elfogadott helyi építési szabályzat] és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 53/1997. (XII. 20.) Korm. rendeletről (OTÉK) való eltéréseket szabályozza. Ezek a jogszabályok – tehát amelyektől a Korm.r. anyagi jogi szempontból eltérést enged – nem tartalmaznak olyan, a balatoni tájra vonatkozó környezet- vagy természetvédelmi előírásokat, amelyekhez képest a visszalépés tilalma – amelyre az indítványozók a kérelmüket alapították – a 3071/2019. (IV. 10.) AB határozatban foglalt megfontolásokra is figyelemmel értelmezhető lenne. Amint viszont azt *amicus curiae* beadványában az Építészeti és Közlekedési Minisztérium építészeti államtitkára is kifejezetten hangsúlyozta, a Korm.r. nem érinti a Trtv. rendelkezéseinek alkalmazhatóságát, azok továbbra is vonatkoznak a szóban forgó területen megvalósuló beruházásra.
- [70] 2.2.2. A helyi védettség tekintetében a következőket lehetett megállapítani.
- [71] Balatonvilágos Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Balatonvilágos Község településképi védelméről szóló 18/2017. (XII. 29.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Településképi Ör.) 3. számú, „helyi értékvédelmi területek” címet viselő melléklete a település helyi területi védelem alatt álló területei között c) pont alatt szerepelteti „a Szabályozási terven tv3 jellel jelölt geológiai érték területe (magaspart)” elnevezésű területet. Az Alkotmánybíróság megkeresésére Balatonvilágos polgármestere ezzel összefüggésben azt a tájékoztatást adta, hogy az érintett területek helyrajzi szám szerinti lehatárolása nem történt meg, a szabályozási tervalapok tv1, tv2 és tv3 jelölései tartalmazzák a rajzi lehatárolásokat. A Club Aliga területét a tv3 terület érinti, amely egybeesik az AII jelű felszíni mozgásveszélyes területjelzéssel. A jelenlegi helyrajzi számozás szerint ez a 292/14 helyrajzi számú ingatlan „Szélső utcával szomszédos, Rózsa utcától Balatonfőkajár irányába terülő részének felel meg”. Ez azt jelenti, hogy jelen esetben nem a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) szerinti helyi védett természeti területről van szó. A Településképi Ör. a Korm.r.-ben megjelölt ingatlanok közül a 292/14 helyrajzi számú ingatlannak egy részét helyi értékvédelem alá helyezte.
- [72] Megjegyzendő egyébiránt, hogy a Korm.r. 2. mellékletében foglalt táblázat 49. sorában megjelölt ingatlanok közül nem csak ez az ingatlan érintett: a Településképi Ör. 3. számú melléklet a) pontjában szerepel még általánosságban „a Szabályozási terven tv1 jellel jelölt volt Club Aliga értékes zöldfelülete”, továbbá a b) pontban „a Szabályozási terven tv2 jellel jelölt magasparti sétány értékes zöldfelülete: [...] be) Szélső utca – hrsz. 291, [...]” is feltüntetésre került. Ugyanakkor a 291 hrsz. ingatlanra vonatkozóan a Korm.r. 6/K. §-a nem határozott meg kivételes beépítési szabályokat.
- [73] Az értékvédelem mibenlétét illetően egyrészt a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvényből kell kiindulni, amely szerint a településképi védelme a település vagy településrész jellegzetes, értékes, illetve hagyományt őrző építészeti arculatának és szerkezetének – az építészeti, táji érték és az örökségvédelem figyelembevételével történő – megőrzését vagy kialakítását jelenti. Másrészt a Településképi Ör. 5. § 6. pontja értelmében a „helyi értékvédelmi terület olyan területi védelemmel érintett ingatlanok együttese, amely az épített és természeti környezet egyes összefüggő részeire, valamint az ahhoz kapcsolódó térre, utcára, utcaszakaszra terjed ki, és a megjelenésével a településrész és a környezete arculatát meghatározó építmények együttest alkotnak, és melyeket a Rendelet védetté nyilvánított. A helyi értékvédelmi területi védelem magába foglalja a településszerkezet, a településképi elemek, formák, a jellegzetes építési anyagokat, a terület meghatározó színvilágát, valamint kiterjed a település képi jelentőségű közterületek felületeire és zöldterületeire is. Magába foglalja továbbá az utcahálózat, telekszerkezet, beépítési mód, a jellegzetes építési vonal védelmét is.”
- [74] Ami a védelem tartalmát illeti, a Településképi Ör. elsősorban különböző építészeti követelményeket határoz meg a 39–44. §-ban (például a település jellegzetes szerkezete, telekrendszere, utcavonal-vezetése megőrzésének a követelménye; az építmények összhangja; a hagyományos kerítés- és kapuformák, építményfajták, növényzet megtartása; közterület-alakítási terv; a nyílás- és falfelületek arányának, a párkánymagasságnak a megtartása; kilátásvédelem biztosítása stb.). Továbbá az Ör. 44. § (2) bekezdése szerint a tv2 jelű magasparti sétányon épület csak a helyi építési szabályzat mellékletében kijelölt építési helyen helyezhető el, a tv3 jelű, helyi területi védelem alatt álló területen (geológiai érték) pedig csak a partstabilizáláshoz szükséges mérnöki létesítmények, gyalogutak, információs táblák létesíthetők, ezt zöldfelületként kell fenntartani, a geológiai értékek megtekinthetőségét biztosítani kell.
- [75] A fentiek alapján Balatonvilágos egyes zöldterületei és a balatonvilágosi löszfal mint természeti képződmény értékvédelem alá helyezésének, valamint a magaspart egy részén a beépítés korlátozásának a célja a jelenleg hatályos szabályok – tehát az önkormányzat által választott jogi megoldás – alapján nem egy különlegesen jelentős egyedi természeti (geológiai) terület/érték érintetlenségének, állagának és jellegének a megőrzése. Erre

- mutat egyrészt az a tény, hogy az önkormányzat nem a Tvt. alapján nyilvánította védetté a területet (vö. 24. §, 28. §). Másrészt a magaspartot nem teljes terjedelmében érinti a helyi értékvédelem.
- [76] A település zöldterületei és maga a löszfal (magaspart) jelenleg tehát nem az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése által említett, a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrásként – természetvédelmi szempontok miatt – áll helyi védelem alatt. A jogszabályi cél a település arculatának a védelme, az egységes (építészeti) karakter és a kilátásvédelem megőrzése. A Korm.r.-ben meghatározott, az általánostól eltérő beépíthetőségi és egyedi építési szabályok ezt nyilvánvalóan érintik, a település – és a magaspart – arculata (a konkrét megvalósítás függvényében) jelentős mértékben megváltozhat.
- [77] Az egészséges környezethez való jogból levezetett visszalépés tilalma azonban nem automatikusan, bármilyen természeti képződményt érintő változás esetében, hanem funkciója szerint érvényesül. A természet alkotmányjogi védelmének, valamint a *non-derogation* elvének a funkcionális gyökere pedig alapvetően az (emberi) élet feltételeinek a biztosítása {„a visszalépés, a védelem csökkentése visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, amelyeket az (egészséges) élet alapjainak a megőrzése érdekében meg kell előzni” (Abh., Indokolás [90])}. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése tekintetében annak megítélésekor, hogy a természetet érintően fennálló jogszabályi védelmi szintben visszalépés történt-e, csak a környezet és a természet(i) erőforrások) védelmére vonatkozó előírás módosítása lehet releváns és vizsgálható tényező.
- [78] A természeti táj egyes elemeinek településképvédelmi szabállyal történő védelme, amelynek a célja a település arculatának a megőrzése, az egészséges környezethez való joggal nem hozható összefüggésbe. Ennek oka, hogy az arculatvédelem nem áll kapcsolatban a *non-derogation* elvének funkcionális gyökerével, amely a gyakorlat szerint az (emberi) élet feltételeinek közvetlen vagy legalább közvetett biztosítása.
- [79] 2.3. Miután a fentiek szerint az ügyben az indítványozók nem hivatkoztak olyan jogszabályi előírásra – és illet az indítványozók által előterjesztettek alapján az Alkotmánybíróság sem tudott azonosítani –, amelynek tartalma az egészséges környezethez való joggal összefüggésbe lett volna hozható, és amelyhez képest ekként a védelmi szintben történő visszalépés tilalma vizsgálható kontextusba helyezte volna a támadott Korm.r.-t, az Alkotmánybíróság az indítványt mint megalapozatlant elutasította.
- [80] 3. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az ügyben sem az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének, sem XXI. cikk (1) bekezdésének vagy ezzel összefüggésben az utólagos normakontroll indítványban hivatkozott P) cikk (1) bekezdésének a sérelmét nem állapította meg, ezért az indítványokat a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.
- [81] 4. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondatán alapul.

Budapest, 2024. július 9.

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/2785/2023.

Megjelent a Magyar Közlöny 2024. évi 77. számában.

