

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3518/2023. (XII. 14.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdés g) pontja, 9. § (2a) bekezdése és 24. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 11/B. §-a és 11/D. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó helyi önkormányzat jogi képviselője útján (Litresits Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Litresits András) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte az Alkotmánybíróságtól a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngtv.) 11/B. §-a és 11/D. §-a, valamint a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) 9. § (2) bekezdés g) pontja, 9. § (2a) bekezdése és 24. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó álláspontja szerint a 315/2022. (VII. 16.) Korm. rendelettel módosított Kormányrendelet, továbbá az Ngtv. támadott rendelkezései alaptörvény-ellenesek, mert azok sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, Q) cikkét, az I. cikk (3) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) bekezdését, a 15. cikk (1) és (4) bekezdését, a 28. cikkét, a 31. cikk (1) bekezdését, valamint a 32. cikk (1) bekezdés j) és l) pontját. Ezen túlmenően az indítványozó állította a támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését is, tekintettel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról (a továbbiakban: Charta) szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény 3. cikkére.
- [3] 2. Az indítványozó előadta, hogy a Kormányrendelet településképi véleményezésről szóló szabályainak változása miatt, különösen az újonnan beiktatott 9. § (2a) bekezdése alapján az érintett, nagyméretű építkezések a közterületen is változásokat fognak eredményezni, melynek kialakításában, tervezésében az indítványozó önkormányzatnak semmilyen ügyféli, illetve hatósági joga sem maradt, mert csak az Országos Építészeti Tervtanács fog dönteni az ügyben. Álláspontja szerint ez az önkormányzati autonómiát érintő jogfosztás, ami meghaladja az Alkotmánybíróság gyakorlatából következő ún. kiüresítési mércét.
- [4] 2.1. Az indítványozó kifejtette, hogy az Alaptörvényből és nemzetközi kötelezettségvállalásból is következően az Alaptörvény 31. cikkében meghatározott jogosultság a helyi közügy intézésére biztosít jogot az önkormányzat számára azzal, hogy azt a 32. cikk (1) bekezdése szerint a törvény keretei között meghatározott keretek kö-

zött teszi. Hangsúlyozta, hogy a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) 8. § (2) bekezdés *b*) pontja és 9. §-a szerinti azon joga, hogy településképi véleményezési eljárás keretében véleményt adjon, nem pusztán egy lehetőség, hanem egy olyan jog, amely arra való tekintettel illeti meg, hogy jogát vagy jogos érdekét (településképi védelme, mint törvényben és Alaptörvényben garantált helyi közügy) az ügy közvetlenül érinti. Alapvető alkotmányossági kérdésnek tekinti, hogy a tisztességes eljárás alapjogi követelményét kielégíti-e az, hogy az indítványozó önkormányzat az Alaptörvényen alapuló, és külön törvényben biztosított jogának hatósági eljárásban való érvényesíthetőségét megszüntetik, illetve rendkívüli mértékben, alapvetően korlátozzák.

- [5] Megválaszolando alkotmányossági kérdésnek tekinti az indítványozó továbbá, hogy a sérelmezett Kormányrendelet megalkotására az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése alapján volt-e hatásköre a Kormánynak, illetve az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése alapján a Kormányrendelet támadott rendelkezései ellentétesek-e a Tvtv. 8. §-ával, különösen a 8. § (2) bekezdésének *b*) pontjával. Szerinte a Tvtv. rendelkezése összhangban áll az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *j*) pontjával és *l*) pontjával, az abban foglalt jogosultságot azonban a Kormányrendelet elvonta, illetve megszüntette, teljes mértékben kiüresítette. A jogszabályok a településképi véleményezési esetek körét két irányból szűkítik le annyira, hogy az önkormányzati hatáskör gyakorlatilag kiüresedik.
- [6] 2.2. Az indítványozó szerint az önkormányzatot a településképi véleményezési eljárásban való véleményadás joga az építésügyi hatósági engedélykérelemhez kapcsolódóan ügyfélként illeti meg. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének állított sérelmével kapcsolatban alkotmánybírói határozatokra alapozva kifejtette, hogy az eljárás megindításáról való értesítés a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog egyik alapvető garanciája, továbbá a bizonyítékok megismeréséhez való jog szintén a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog szerves részét képezi.
- [7] A XXVIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelmével kapcsolatban kifejtette, hogy az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti a tisztességes eljáráshoz való jog.
- [8] Az Alaptörvény 28. cikke kapcsán az indítványozó előadta, hogy a szabályozás jellegét tekintve párhuzam fedezhető fel a Tvtv. 8. § (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt nyilatkozattételi jog és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban Ákr.) 5. § (1) bekezdésében foglalt nyilatkozattételi jog között. Szerinte az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezések valójában pont azokban az ügyekben fosztják meg a nyilatkozattételhez való ügyféli jogaitól az önkormányzatot, amely esetekben azon joga, amelyre tekintettel nyilatkozatot tehetne, a legnagyobb mértékben sérül. Szerinte a nyilatkozattételi jogot csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott, szükségesség és arányosság elvére tekintettel lehet (mint a tisztességes eljárás részjogosítványát) korlátozni. Álláspontja szerint azonban a Kormány semmilyen olyan indokolást vagy érvet nem közölt, amelyből következne a korlátozás jogszerűsége, szükségessége és arányossága. Ennek hiánya az indítványozó szerint önmagában is alaptörvény-ellenessé teszi a szabályozást.
- [9] Kiemelte azt is, hogy a Kormányrendeletet előzetes egyeztetés nélkül alkották meg, a megalkotás és a hatályba lépés között nem hagytak elegendő felkészülési időt (a kihirdetése után pár óra múlva lépett hatályba), ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése is sérült.
- [10] Az alkotmányjogi panaszban ugyancsak a B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben állított visszaható hatályú jogalkotás kapcsán arra hivatkozott, hogy a Kormányrendelet tárgyi hatálya a tervtanácsi vélemény kiadására vonatkozik, míg időbeli hatálya viszont az építési engedélyezési eljárás indításának időpontjára vonatkozik. A kettő közötti átmeneti időszakot a Kormányrendelet nem kezelte, így szerinte ez alaptörvény-ellenes visszaható hatályú jogalkotást eredményezett, ugyanis azokban az esetekben, amikor az építési engedélyezési eljáráshoz azt megelőzően már beszerezték az építetők az előzetes helyi tervtanácsi és településképi véleményt, de az engedélykérelemeket még nem adhatták be, azokban az esetekben utólagosan a településképi véleményeket a Kormányrendelet érvénytelenítette és a központi tervtanács véleményét szabta meg új előfeltételként.
- [11] 2.3. Az Ngvtv. támadott rendelkezései kapcsán az alkotmányjogi panasz azt emelte ki, hogy a Kormányrendelet preambulumban az 1. alcím tekintetében csak az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 62. § (1) bekezdés 16. pont 16.2. alpontja szerepel, azaz a 27. pont nem szerepel, holott az Ngvtv. 11/D. § (2) bekezdése 2018. augusztus 4. napjával került beiktatásra.
- [12] 2.4. Az indítványozó úgy nyilatkozott, hogy tisztában van azzal, hogy alkotmányjogi panasz nemzetközi szerződésbe ütközésre önmagában nem alapítható, de mivel az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését bármelyik eljárás során hivatalból végzi, ezért az in-

dítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálja a támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését, különös tekintettel a Charta 3. cikkére, mivel annak értelmében a helyi önkormányzás képességéből az következik, hogy a helyi önkormányzatoknak rendelkezniük kell azokkal a forrásokkal, amelyek lehetőséget biztosítanak számukra arra, hogy egyrészt a kötelezettségeiket teljesíteni tudják, másrészt pedig a számukra megadott jogokkal élni tudjanak.

- [13] 3. Az építési és közlekedési miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján az indítvány által támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggő jogi álláspontját megküldte az Alkotmánybíróságnak.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„Q) cikk (1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XXIV. cikk (1) 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.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„15. cikk (1) A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős.

[...]

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

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

„31. cikk (1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

„32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között [...]

j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;

[...]

l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.”

[15] 2. Az Ngvt. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„11/B. § (1) Kiemelten közérdekű beruházás esetében a Kormány rendeletben állapíthatja meg a kiemelten közérdekű beruházás helyszínére és közvetlen környezetére vonatkozóan

a) a sajátos településrendezési és beépítési szabályokat, valamint a beruházással érintett építményekre vonatkozó egyedi építési követelményeket,

b) a sajátos telekalakítási követelményeket,

c) az egyedi településképi követelményeket,

d) az egyedi örökségvédelmi szabályokat,

e) a Kvt. 48. §-a szerinti környezetvédelmi és fás szárú növények védelmére vonatkozó előírásokat,

f) a felszín alatti vizek és a földtani közeg kármentesítésével összefüggő hatósági eljárások ágazati jogszabályban foglaltaktól eltérő különös eljárási szabályait, a kármentesítés során a tényfeltárás, a beavatkozás és a kármentesítési monitoring egyedi szabályait.

(2) Az (1) bekezdés a) pontja szerinti településrendezési és beépítési szabály, valamint egyedi építési követelmény az Étv. 13. § (1) bekezdésével összefüggő követelményekre, valamint az országos településrendezési és építési követelményektől, az országos tűzvédelmi szabályoktól, továbbá a változtatási és építési tilalmat elrendelő szabályoktól, valamint a településrendezési tervekben foglaltaktól való eltérő rendelkezésekre vonatkozhat.

(3) Az (1) bekezdés b) pontja szerinti sajátos telekalakítási követelmény az Étv. 23. §-ában foglaltakkal összefüggésben és összhangban állapítható meg.

(4) Az (1) bekezdés c) pontja szerinti egyedi településképi követelmény a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 3. §-ában meghatározott követelményekre terjedhet ki, az Étv. szerinti helyi építészeti örökség védetté nyilvánítása és a védettség megszüntetése kivételével.

(5) Az (1) bekezdés d) pontja szerinti egyedi örökségvédelmi követelmény – a kulturális örökség védelmére és a világörökségre vonatkozó követelményekkel összhangban – különösen a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 63. § (4) bekezdésében foglaltakra vonatkozhat.

(6) Kiemelten közérdekű beruházás helyszínére és közvetlen környezetére vonatkozó települési önkormányzati településrendezési terveket, településképi rendeletet, valamint egyéb önkormányzati rendeletet az (1) bekezdés szerinti kormányrendeletben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Amennyiben a településrendezési terv, településképi rendelet vagy egyéb önkormányzati rendelet az (1) bekezdés alapján megalkotott kormányrendelettel ellentétes vagy azzal nem összeegyeztethető előírást tartalmaz, akkor helyette az (1) bekezdés szerinti kormányrendeletben foglaltakat kell alkalmazni.

(7) Az (1) bekezdés f) pontja szerinti kármentesítési eljárásban az ügyintézési határidő negyvenkét nap.”

„11/D. § (1) A Kormány a 11/B. § (1) bekezdése szerinti követelmények meghatározásával együtt rendeletben határozhatja meg

a) az építésügyi hatósági eljárások – közműegyeztetésekre is kiterjedő –,

b) a telekalakítási hatósági eljárás,

c) a tűzvédelmi hatósági eljárások,

d) a településképi véleményezési és bejelentési eljárás,

e) az örökségvédelmi hatósági eljárások,

f) a környezetvédelmi és a fás szárú növények védelmére vonatkozó hatósági eljárások ágazati jogszabályban foglaltaktól eltérő különös eljárási szabályait.

(2) A Kormány

a) az (1) bekezdés a) és e) pontja keretében állapítja meg az építészeti-műszaki tervtanácsi véleményezésre, műemléki tanácsadó testület közreműködésére,

b) az (1) bekezdés d) pontja keretében állapítja meg a településképi véleményezési és bejelentési eljárás alkalmazására

vagy mellőzésére vonatkozó szabályokat.”

[16] 3. A Kormányrendelet indítvánnyal érintett rendelkezései:

„9. § (2) Az Országos Építészeti Tervtanács véleményezi [...]

g) az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló törvény szerinti állami magasépítési beruházás esetében az építészeti-műszaki dokumentációt.”

„(2a) Az Országos Építészeti Tervtanács véleményezi

a) az 5000 négyzetméter összes hasznos alapterületet meghaladó épület és

b) az egy építési telken 1500 négyzetméter összes hasznos alapterületet meghaladó és legalább hat lakásból álló többlakásos, új építésű lakóépület építészeti-műszaki dokumentációját.”

„24. § E rendeletnek az egyes építésügyi, örökségvédelmi, vagyongazdálkodási és kormányzati igazgatási tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 315/2022. (VIII. 16.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Mód. Kr.5.) megállapított 9. § (2) bekezdés g) pontját, valamint módosított 9. § (6a) bekezdését a Mód. Kr.5. hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.”

III.

- [17] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. Ezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósága körében a következő megállapításokra jutott.
- [18] 2. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kizárólag az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti indítványozói kör (az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, illetőleg az egyedi ügyben eljáró bíró) kezdeményezésére végezheti el, az indítványozó pedig az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretei között jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát sem kezdeményezheti. Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz azon elemei, amelyek a Charta 3. cikke sérelmét állítják, érdemi elbírálásra nem alkalmasak. Jelen esetben pedig, figyelemmel az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának az Alaptörvényből fakadó irányára, az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalbóli vizsgálatát sem tartotta indokoltnak.
- [19] 3. Az Ngvtv. 11/B. §-a és 11/D. §-a ellen előterjesztett panaszra vonatkozásában az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.
- [20] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a támadott jogszabálymódosítások hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet benyújtani [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2022. december 16. napján nyújtotta be, míg az indítványkiegészítést (az Ngvtv. szabályait csak ebben sérelmezte először) 2023. február 9. napján nyújtotta be. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ngvtv. 11/B. §-át érintően a legutóbbi jogszabálymódosítás 2021. december 18. napján lépett hatályba, amikor a 2021. évi CXXXVI. törvény módosította az (1) bekezdés e) pontját. A határidő így e szakasz vonatkozásában legkésőbb (nem vizsgálva külön az ennél korábban módosított rendelkezésekre vonatkozóan a határidőt) 2022. június 16-án letelt. A 11/D. § vonatkozásában a legutóbbi jogszabálymódosítás 2019. december 18. napján lépett hatályba, amikor a 2019. évi CX. törvény módosította az (1) bekezdést. A határidő így e szakasz vonatkozásában legkésőbb (szintén nem vizsgálva külön az ennél korábban módosított rendelkezésekre vonatkozóan a határidőt) 2020. június 16-án letelt. Fentiek alapján megállapítható, hogy az Ngvtv. rendelkezéseit támadó indítványi elem elkésztett.
- [21] Figyelemmel arra, hogy az Ngvtv. vonatkozásában az alkotmányjogi panasz önálló petitumnak tekinthető, ezért az Alkotmánybíróság az Ngvtv. 11/B. § és 11/D. § alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Abtv. 64. § d) pontja alapján a rendelkező részben foglaltak szerint vizszautasította.
- [22] 4. Az indítványozó a Kormányrendelet 9. § (2) bekezdés g) pontja, 9. § (2a) bekezdése és 24. § vonatkozásában az indítványozó alkotmányjogi panaszában nem választotta szét a Kormányrendeleten belül az egyes rendelkezésekre vonatkozó érveit, ezért ezeket az Alkotmánybíróság is együttesen vizsgálta.
- [23] 4.1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a

jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

- [24] 4.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a támadott jogszabálmódosítások hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont].
- [25] 4.3. Az indítvány a B) cikk (1) bekezdése (a visszaható hatályú jogalkotás és a kellő felkészülési idő hiányára történt hivatkozások vonatkozásában is), a XXIV. cikk (1) bekezdés, a XXVIII. cikk (1) bekezdés, a 31. cikk (1) bekezdése, továbbá a 32. cikk (1) bekezdés j) pontja vonatkozásában tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont].
- [26] Mindezek mellett az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak a Q) cikk {lásd például 3105/2023. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [21]}, az I. cikk (3) bekezdése {lásd például: 3349/2021. (VII. 23.) AB végzés, Indokolás [34]}, a 15. cikk (1) bekezdése {lásd például 3200/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [15]}, a 15. cikk (4) bekezdése {lásd például: 3221/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [12]}, a 28. cikk {lásd például: 3029/2021. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}, továbbá a 32. cikk l) pontja {lásd: 3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]}. Ezek az indítványi elemek éppen ezért nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja előírásainak.
- [27] 4.4. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [28] 4.5. Az indítvány a XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint a 32. cikk (1) bekezdés j) pontja vonatkozásában tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [29] Megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatosan az indítványozó ugyan részletesen bemutatta az Alkotmánybíróság gyakorlatát, azonban azt a konkrét ügygel csak olyan módon hozta összefüggésbe, hogy az építetőkre vonatkozóan érvelt azok helyzetének elnehezedésével. Ellenben saját jogára vonatkozóan csak annyit állított, hogy a jogszabálmódosítás a véleményezési jogát a folyamatban lévő eljárásokban is elvonta, ezzel a helyzetét terheesebbé tette. Ezt az állítását azonban alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztotta alá. A kellő felkészülési idő hiányára is hivatkozott, de egyáltalán nem indokolta meg, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések miért nem felelnek meg a kellő felkészülési idő követelményének, különös tekintettel az indítványozó jogi helyzetére.
- [30] A 31. cikk (1) bekezdését az alkotmányjogi panasz külön indokolás nélkül, mindösszesen az autonómia alapját adó szabályként hívta fel, míg a XXVIII. cikk (1) bekezdésére csak annyiban hivatkozott, hogy annak állított sérelme a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelméből okszerűen következik.
- [31] Mindezek alapján ezek az indítványi elemek nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja előírásainak.
- [32] 4.6. Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – közvetlenül, bírói döntés nélkül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pont]. Az indítvány továbbá megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette [Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pont].
- [33] 4.7. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében (mivel az közvetlenül a norma ellen irányul) különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert a személyes, közvetlen és aktuális sérelem különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok körébe sorolja a településfejlesztést, településrendezést [13. § (1) bekezdés 1. pont], míg a Tvtv. a helyi önkormányzat számára településkép-érvényesítési eszközöket határoz meg (8–11. §). A támadott Kormányrendelet indítvánnyal érintett rendelkezései az indítványozó önkormányzat közigaz-

gatási területén elhelyezkedő építési beruházásaira is vonatkoznak, ezért megállapítható, hogy azok a jogorvoslat lehetősége nélkül, közvetlenül az indítványozó önkormányzat tevékenységével kapcsolatos, Alaptörvényben biztosított jogaira vonatkoznak, konkrét jogviszonyait közvetlenül és ténylegesen érintik. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintettnek tekinthető [Abtv. 26. § (1) bekezdés].

- [34] 5. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]]. Tekintve, hogy az indítványozó a panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, így jelen ügyben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye értelemszerűen nem vetődhetett fel. Az alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetésével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [35] 5.1. Az Alkotmánybíróság a 32. cikk (1) bekezdés *j*) pontjának állított sérelmével kapcsolatosan megállapította, hogy a támadott Kormányrendeletre tekintettel bizonyos beruházások vonatkozásában már valóban nem folytatható az indítványozó önkormányzat településképi véleményezési eljárást, miközben ez kétségtelenül egy olyan településképi-érvényesítési eszköz, amelyet a Tvtv. rögzít és amely végső soron összefüggésbe hozható az Alaptörvény felhívott rendelkezésével. Csak érdemi alkotmányossági vizsgálat alapján, az alkotmányjogi panasz alapját képező jogszabályváltozás körülményeinek érdemi értékelésével, továbbá a vonatkozó jogszabályi változás áttekintésével állapítható meg, hogy a támadott Kormányrendelet valóban alaptörvény-ellenesen elvonta-e az indítványozó véleményezési jogát, ezzel pedig alaptörvény-ellenesen megsértette-e az indítványozó védett hatáskörét.
- [36] 5.2. Az indítványozó hivatkozott a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére is, azt állítva, hogy a Kormányrendelet csorbítja ügyféli jogait. A tárgykörben az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes, ennek sarokpontjaira az indítványozó hivatkozott is. Ugyanakkor éppen azt nem indokolta meg, hogy az indítványozó helyi önkormányzatként konkrétan milyen ügyben és miért minősül ügyfélnek. Lényegében arra utalt, hogy az építési engedélyezési eljárások ügyfele lenne, hiszen jogát vagy jogos érdekét az ügyek mikénti eldöntése érinti. Ha ez igaz is lenne (az Alkotmánybíróság ezt a kérdést nem vizsgálta), akkor sem evidens, hogy az ügyféli jogállás egy Ákr. szerinti eljárásban miért egy konkrét véleményezési jogosultságon múlna. Nem azzal érvelt ugyanis az indítványozó, hogy településképi véleményezési eljárási jogosultság hiányában még ügyfélként sem léphet be az érintett eljárásokba, hanem azzal, hogy a településképi véleményezési eljárási lehetőségének vonatkozó esetben való megszűnése okozza az ügyféli jogok csorbulását.
- [37] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó a fentiek alapján ugyanazon támadott jogszabályi rendelkezések kapcsán egyszerre hivatkozott autonóm hatáskörének sérelmére [32. cikk (1) bekezdés *j*) pont] és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelmére, ami szükségképpen ellentmond egymásnak, hiszen előbbi közhatalmi jogosítványokat rögzít, utóbbi pedig közhatalmat gyakorló szervekkel szembeni ügyféli jogokat. Egy helyi önkormányzat a sajátos státuszának köszönhetően elvileg mindkettő pozícióban lehet (a két lehetőség akár ki is egészíthetné egymást), de egyszerre, egyazon eljárásban nem.
- [38] Ezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a XXIV. cikk (1) bekezdésének állított sérelme kapcsán az indítványozó nem hozott fel olyan érveket, amelyek alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnének fel.
- [39] 6. Az Alkotmánybíróság mindezekre figyelemmel a Kormányrendelet Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *j*) pontjába ütközését állító alkotmányjogi panaszelemet az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [40] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [41] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában lényegében azt állította, hogy a Kormány túllépett a törvény által számára biztosított kereteken, és *contra legem* szabállyal elvonta az indítványozó önkormányzattól a Tvtv. által biztosított településképi véleményezés lehetőségét, kiüresítve ezzel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *j*) pontjában biztosított autonóm hatáskört, végső soron *contra constitutionem* téve a támadott szabályozást.

- [42] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontja „véleményt nyilváníthat” fordulatának alkotmányos tartalmát, ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlatában még nem fordult elő olyan ügy, amelyben ezt a rendelkezést érdemben értelmezte volna.
- [43] 2.1. A rendelkezés lényege, hogy a helyi közügyek intézése körében a helyi önkormányzat a törvény keretei között véleményt nyilváníthat. Az Alaptörvény nem ad kifejezett támpontot ennek a rendelkezésnek az értelmezéséhez, továbbá az Alaptörvény az érintett rendelkezésen kívül csak három hasonló rendelkezést tartalmaz [a 3. cikk (4) bekezdésében, a 24. cikk (7) bekezdésében és a 35. cikk (5) bekezdésében], a jogrendszer alacsonyabb szintjén azonban a véleményezési jog ismert és bevett jogintézmény, szerepe rendszertani szempontból tisztázott. Alaptörvényi rögzítése ezért egyértelművé teszi, hogy az önkormányzati autonómia kiemelt eleme, hogy a törvényhozó gondoskodik arról, hogy a helyi közügyekhez szorosan kapcsolódó kérdésekben a helyi önkormányzat akkor is kifejezésre tudja juttatni álláspontját, ha a döntési jog egyébként más szerv hatáskörébe tartozik. Ezáltal a vélemény kinyilvánításának lehetősége alaptörvényi védelemmel rendelkezik, konkretizálása és a konkrét eseteinek meghatározása viszont a törvényhozó feladata. Ennélfogva a törvényhozó köteles gondoskodni arról, hogy a helyi önkormányzat e jogával élhessen, ugyanakkor nincs taxatíván meghatározva, hogy a helyi önkormányzat ezt pontosan milyen ügyekben és pontosan hogyan teheti meg.
- [44] 2.2. A helyi közügyek intézéséhez kötött, a vélemény kinyilvánítását biztosító jog egy látszólagos fogalmi ellentmondást is magában hordoz, ugyanis szigorúan véve valamely helyi közügyben logikailag kizárt a véleményezés joga. Ennek oka, hogy a helyi közügy fogalma szükségképpen olyan ügyeket feltételez, amelyeket illetően a helyi önkormányzatok számára biztosított a hatáskör az ügyek önálló intézésére, mely nélkül ugyanis az önkormányzatnak nincs döntési kompetenciája. Ez tehát azt jelenti, hogy a helyi közügy önálló intézésének mindig előfeltétele (egyben korlátja) a feladat- és hatáskör megléte.
- [45] Ha fentiek alapján a helyi közügyekben az önkormányzatoknak döntési joguk van, akkor ezeket az ügyeket illetően nem értelmezhető a más szerv irányába fennálló vélemény-kinyilvánítási jogosultság, hiszen más szerv nem lát el helyi közügyeket. Márpedig az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontja csupa ilyen jogosultságot sorol fel („a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat”).
- [46] Az ellentmondás látszólagossága abban áll, hogy az Alaptörvény nem kifejezetten egy adott közügy ellátásához köti a j) pontban felsorolt egyes autonómia-elemeket, hanem csak azt mondja ki, hogy „a helyi közügyek intézése körében” illeti meg a jogosultság. Ez a vélemény-kinyilvánítási jogosultság tekintetében azt jelenti, hogy ez a jogosultság a helyi önkormányzatot nem a saját hatáskörbe tartozó (helyi) közügyre vonatkozóan illeti meg, hanem az annak ellátásához szorosan kapcsolódó országos közügyekben. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a vélemény-kinyilvánítási jogosultság helyi közügy intézéséhez való kötöttségénél fogva nem terjed ki minden olyan ügyre, amelynek bármilyen módon közvetetten köze van a helyi önkormányzatokhoz. Ennek oka, hogy az állami működés minden egyes elemében található olyan feladat, ami legalább közvetetten kihatással van valamilyen módon a helyi közösségre is.
- [47] 2.3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált rendelkezés azt hivatott biztosítani, hogy a helyi közügyek ellátásához szorosan kapcsolódó, annak ellátását befolyásoló, de nem az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekben a helyi önkormányzat kinyilváníthassa a véleményét. A vizsgált rendelkezésből a fentiek alapján az is mindenképpen következik, hogy a helyi önkormányzat ezzel a jogával csak akkor tud élni, ha az érintett, véleményezendő kérdéstről tudomása van és a vélemény kinyilvánításának eljárási keretei rögzítésre kerültek.
- [48] 3. A tág értelemben vett építési jog tipikusan olyan jogterület, amelyen belül országos és helyi közügyek egyaránt jelen vannak. Amíg a településfejlesztési és településrendezési feladatok nagyrészt önkormányzati hatáskörben vannak [Mötv. 13. § (1) bekezdés 1. pont], addig a konkrét építésekkel kapcsolatos eljárások nagyrészt államigazgatási hatáskörbe tartoznak. Emiatt kétségtelen, hogy az államigazgatási és az önkormányzati szerveknek figyelemmel kell követniük egymás tevékenységét, bizonyos mértékben jellemzően kötve is vannak egymás döntéseihez is (pl. amennyiben építési engedélyt a helyi építési szabályzatnak megfelelő terv esetén lehet kiadni). Az együttműködésnek vannak intézményesült területei is, ezek közé tartozik az indítvány szerinti településképi véleményezési eljárás is.

- [49] 3.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a településképi véleményezési eljárás olyan jogintézménynek tekinthető, amely egyéb szakjogi célok mellett szolgálja az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *j*) pontja „véleményt nyilváníthat” fordulatának érvényesülését is. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény ezen rendelkezése az érintett tárgykörben kizárólag ezen az intézményen keresztül érvényesülhetne.
- [50] 3.2. A támadott jogszabályi rendelkezések szabályozási környezetét tekintve az Alkotmánybíróság emlékeztet rá, hogy a helyi önkormányzati autonómia törvény keretei között érvényesülhet, így a törvényhozónak széles mérlegelési joga van abban a tekintetben, hogy milyen feladatok ellátását és milyen keretek között bízta az önkormányzatokra. A törvényhozó hatalomnak figyelemmel kell lennie a döntés meghozatalakor az Alaptörvény önkormányzati autonómiát szabályozó rendelkezéseire és döntése nem vezethet az az autonómia kiüresítéséhez {ld. hasonlóan: 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [36]; 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [168]}.
- [51] A Tvtv. – indítványozó által is hivatkozott – 8. § (2) bekezdés *b*) pontja a településképi véleményezési eljárással kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat „kormányrendeletben meghatározott építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően” adhat településképi véleményt. Ez nem azt jelenti, hogy a törvény lehetőséget adott a Kormánynak az autonómia korlátozására, erre ugyanis csak a törvényhozónak van alkotmányosan lehetősége {ld. 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [36]}. Valójában a logika fordított: a törvényhozó a településképi ezen eszközzel történő védelmét úgy osztotta meg a Kormány és a helyi önkormányzatok között, hogy azt alapvetően a Kormány hatáskörébe adta, a helyi önkormányzat pedig (mintegy „maradék-elven”) csak akkor élhet ezzel, ha azt a Kormány nem tartja fent magának. Erre utal az a fordulat, hogy a „kormányrendeletben meghatározott” esetről rendelkezik a törvény. Ennélfogva a törvény az autonómia korlátozását maga végezte el, mindössze annak mérlegelését bízta a Kormányra, hogy ebből mennyit kíván visszaadni az önkormányzatoknak.
- [52] A Tvtv. 8. § (2) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének vizsgálata erre vonatkozó petitum hiányában és az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt határidő eltelte miatt (a rendelkezés 180 napon túl, 2021. július 1. napján lépett hatályba) nem képezheti jelen eljárás tárgyát, így az Alkotmánybíróság jelen eljárásában csak a rendelkezés szabályozási logikájára vonatkozóan tesz az indítvány elbírálásához szükséges mértékben megállapításokat. Ebből a szabályozásból az következik, hogy a törvény eredendően nem adta önkormányzati hatáskörbe a települési véleményezési eljárás lehetőségét, a feladat önkormányzatoknak delegálását sokkal inkább hatékonyságon alapuló decentralizációs kérdésként kezeli.
- [53] 3.3. Az előző pontokban foglaltakból ugyanakkor okszerűen következik, hogy a településképi véleményezési eljárás a jogalkotói céltól függetlenül alkalmas eszköz arra, hogy elősegítse az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *j*) pontja „véleményt nyilvánít” fordulatának érvényesülését. Az Alkotmánybíróság azonban az indítványozó érvelésével ellentétben úgy ítélte meg, hogy ez nem tekinthető a vélemény-kinyilvánítás kizárólagos eszközének. Az Alaptörvény ugyanis semmilyen további megkötést nem ír elő arra vonatkozóan, hogy a vélemény kinyilvánítását milyen eszközzel kell biztosítani. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozó akkor jár el helyesen, ha felismeri egy adott országos közügynek a helyi közügyekre kiható jellegét és erre tekintettel az adott tárgykörben biztosít olyan eljárási szabályokat, amelyekben keresztül a helyi önkormányzatok ki tudják nyilvánítani a véleményüket. Ennél több azonban nem következik az Alaptörvényből, amiből pedig az következik, hogy a támadott rendelkezések csak akkor sértenék az Alaptörvényt, amennyiben nincs más olyan eszköz, amely vélemény-kinyilvánítási lehetőséget biztosít a helyi önkormányzat számára.
- [54] 3.4. Az Étv. 3. § (2) bekezdése alapján az épített környezet alakítása és védelme során a döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslatételre. Az Étv. ezt általánosságban rögzíti, függetlenül az egyes sajátos jogintézményektől (amilyen a településképi véleményezési eljárás is). Az indítványozó nem fejtette ki álláspontját azzal kapcsolatban, hogy ezen jogszabályhelyre alapozva megkísérelte-e véleményét kifejteni, esetlegesen ütközött-e valamilyen nehézségbe, hiányosnak látja-e a vonatkozó szabályozást. Ennek abban a kontextusban lett volna jelentősége, hogy alátámassza azt az állítását, amely szerint nincs lehetősége véleménye kinyilvánítására. Habár ennek hiányát általánosságban állította, ténylegesen mégis kizárólag a településképi véleményezési eljárási jogának megszűnésével kapcsolatban fejtette ki az érveit. Az Alkotmánybíróság visszaül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére vonatkozó indítványozói állásponttal kapcsolatban tett megállapítására: az indítványozó a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelmét kizárólagosan a településképi véleményezési eljárásra

vonatkozóan fejtette ki (kiegészített indítvány 14-16. oldalai), azzal kapcsolatban meg sem kísérelt indokolást kifejtetni, hogy más módon ki tudja-e nyilvánítani a véleményét.

- [55] 3.5. Az Alkotmánybíróság azt is észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően a Kormányrendelet 9. §-a kiegészült az új, 2023. augusztus 1. napjától hatályos (8a) bekezdéssel, melynek értelmében „[a]z Országos Építészeti Tervtanács a (2a) bekezdés szerinti véleményezési eljárása során felhívja az érintett települési önkormányzat főépítészt – ha a település nem foglalkoztat önkormányzati főépítést, akkor a települési önkormányzat polgármesterét –, hogy 8 napon belül nyilvánítson véleményt a tervnek a településképi követelményekkel történő megfeleléséről. A tervtanács a polgármesteri véleményt érdemben vizsgálja.” Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó petitum hiányában ennek a rendelkezésnek az Alaptörvénnyel való összhangját nem vizsgálta, azonban megjegyzi, hogy ez a módosítás is rámutat arra a fent kifejtett álláspontra, miszerint elvi szempontból nem a településképi véleményezési eljárás lehet a vélemény-kinyilvánítás egyetlen lehetséges eszköze.
- [56] 4. A fentiek okán az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Kormányrendelet indítvánnyal támadott rendelkezései nem eredményezik az indítványozó Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *j*) pontja szerinti autonómiaelem korlátozását.
- [57] Az Alkotmánybíróság ezért a Kormányrendelet 9. § (2) bekezdés *g*) pontja, 9. § (2a) bekezdése és 24. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2023. november 21.

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

*Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró*

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [58] Az alkotmányjogi panasz elutasításával egyetértettem, azonban annak indokolásában az alábbi szempontokat vélem jelentősnek. Az ügy megítélése szempontjából ugyanis lényeges annak az eljárásnak az áttekintése, amelyet érintően az indítványozó önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordult. Meglátásom szerint ugyanis ez elengedhetetlen egyrészt az önkormányzat eljárásbeli pozíciójának meghatározásához, másrészt determinálja az indítványozó önkormányzat által sérelmesnek vélt véleményezési jog érdemi döntésre való hatását.
- [59] 1. Megítélésem szerint a Tvtv. létrehozatala. A Tvtv. koncepciójában (illeszkedve az építési jog hagyományos megosztására, amely szerint a közigazgatási szervek jogalkotó és jogalkalmazó minőségükben is megjelennek ezen a szakigazgatási területen) a települési önkormányzatok településképpel összefüggő érdekérvényesítési lehetőségét mint jogalkotó és mint jogalkalmazó is biztosítja. Jogalkotóként a Tvtv. 3–6. §-ai szerint rendeletalkotásra hatalmazza fel az önkormányzatokat. Jogalkalmazói (kvázi ügyféli) jogkör ezen túl a Tvtv. 8–11. §-ai szerint illeti meg az önkormányzatokat. A Tvtv. 8. § (2) bek. *b*) pontja szerint az önkormányzat kormányrendeletben meghatározott építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően véleményt adhat az építésügyi hatósági engedélykérelemhez (a továbbiakban: településképi véleményezési eljárás).
- [60] A Tvtv. 9. § (1) bekezdése szerint: az önkormányzat az építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően, településképi véleményezési eljárásban – a megkeresés beérkezésétől számított 15 napon belül, a településképi követelmények teljesítésével kapcsolatban – véleményt adhat a 8. § (3) bekezdése szerinti kormányrendeletben meghatározott építésügyi hatósági engedélykérelemhez. A 9. § (3) bekezdése szerint az önkormányzat az (1) bekezdés szerinti véleményének kialakításához az önkormányzat rendeletében meghatározottak szerint kikéri az önkormányzati főépítész vagy a helyi építészeti-műszaki tervtanács szakmai véleményét. Ha az önkormányzat az (1) bekezdésben foglalt határidőn belül nem nyilvánít véleményt, hozzájárulását megadottnak kell tekinteni.

- [61] Igazodva a Tvtv. szövegéhez megállapítható, hogy az önkormányzatok a településképi követelményeknek az egyedi építési beruházásoknál való alkalmazását – a hatósági eljárásoktól független – önkormányzati településképi-értékesítési eszközök segítik elő [8. § (1) bekezdése]. Az önkormányzat tehát a saját maga által megállapított településképi követelményeknek speciális eszközök útján szerezhethet érvényt valamely beruházásra vonatkozó egyedi hatósági eljárásban, illetve azt megelőzően.
- [62] 2. Az indítványozó önkormányzat szerint e véleményezési jogkört vonta el a jogalkotó a Kormányrendeletben meghatározott beruházások esetében és tette az Országos Építészeti Tervtanácsok hatáskörébe.
- [63] A Tvtv. előző pontban bemutatott 9. § (3) bekezdése az érdemi döntés tartalmára nézve meghatározó behatással ruházta fel az önkormányzati véleményt, amikor deklarálta, hogy jogszerű hallgatás esetén azt megadottnak kell tekinteni. Mindebből következően megállapítható, hogy az indítványozó önkormányzat véleményezési joga a Kormányrendelet hatálya alá tartozó építési beruházások esetében korlátozásra került. A jelen ügy által megválaszolandó kérdés, hogy ez jelent(het)je-e az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontjában biztosított jogosítvány kiüresedését.
- [64] A települési önkormányzatok a Tvtv. korábban bemutatott rendelkezései, valamint az Ngvtv. 11/D. § (1) bekezdés d) pontja alapján folytathatnak településképi véleményezési eljárást, amelynek részleteit a Kormányrendelet 9. § (8a) bekezdése határozza meg.
- [65] A Kormányrendelet 9. §-ának kiegészítése tehát sokkal inkább alátámasztja a határozatban megfogalmazott követelményeket [amely a vélemény (településképi eljáráshoz nem kötött) bármely eljárásban való kifejezhetőségére utalt]. Az Étv. 3. §-a ezzel szemben kódex jelleggel, alapvető szinten szabályozza az építési jogra vonatkozó alapvető szabályokat, így a jelen esetben a Kormányrendelet és a Tv. speciális rendelkezései alapján meggyőzőbbnek találom az elutasítás indokolását.
- [66] Mindezek alapján a véleményezési jog korlátozása tehát megállapítható ugyan, de az nem jelenti egyidőben annak kiüresedését, hiszen az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontjában rögzített törvényi keretek között alkotmányos hatáskör – az Étv., valamint a Möt. kódex jellegű rendelkezésein keresztül – a Tvtv. és az Ngvtv. rendelkezései szerinti érvényesülése érintetlen maradt.

Budapest, 2023. november 21.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2862/2022.

