

| ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG | | |
|------------------|-------------------------------------|--|
| Ügyszám: | IV/2862-2/2022 | |
| Érkezett: | 2023 FEBR 09. | |
| Érkezés módja | | |
| POSTÁN | <input checked="" type="checkbox"/> | EGYÉB: |
| Melléklet: | 1 | Kezelőiroda: a hiánypótlás@mkab.hu e-mail cím útján |

T.
Alkotmánybíróság részére

Ügyszám: IV/2862/2022

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Litresits András ügyvéd

által a 2022. december 16.

napiján már mellékelt ügyvédi meghatalmazás alapján képviselt **Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata** (székhely: 1145 Budapest, Pétervárad utca 2.; nyilvántartó hatóság: Magyar Államkincstár; nyilvántartási száma: törzskönyvi azonosító száma (PIR): 735771; adószám: 15735777-2-42; törvényes képviselője: Horváth Csaba polgármester) mint indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: **Abtv.**) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglal

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő, az Abtv. 30. § (1) bekezdése és az Abtv. 55. § (4a) bekezdése alapján az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 (száznyolcvan) napon belül, illetve a fenti ügyszám alatt 2023. január 10. napján kézbesített /1. számú felhívásra hivatkozással.

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (Ngtv.) 11/B. §-ának és 11/D. §-ának, továbbá az egyes építésügyi, örökségvédelmi, vagyongazdálkodási és kormányzati igazgatási tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 315/2022. (VIII. 16.) Kormányrendelet 1. §-a által megállapított, a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Kormányrendelet 9. § (2) bekezdés g) pontjának és 9. § (2a) bekezdésének és 24. §-ának (a továbbiakban együttesen: **Kormányrendelet**) **alaptörvény-ellenességét**, és az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján **semmisítse meg azokat.**

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

1. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

a) A támadott jogszabály pontos megjelölése, a tényállás rövid ismertetése és a bírói út hiánya

2022. augusztus 17. napján, azaz az Abtv. 30. § (1) bekezdésében rögzített **180 napon belül** lépett hatályba az ez egyes építésügyi, örökségvédelmi, vagyongazdálkodási és kormányzati igazgatási tárgyú kormányrendeletek

módosításáról szóló **315/2022. (VIII. 16.) Kormányrendelet**, melynek az **1. §-a** az alábbiak tartalmazza:

1. § (1) A településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet] 9. § (2) bekezdése a következő **g) ponttal egészül ki**:

(Az Országos Építészeti Tervtanács véleményezi)

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

(2) A 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 9. §-a a következő **(2a) bekezdéssel egészül ki**:

„(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.”

(3) A 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet a következő **24. §-sal egészül ki**:

„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.”

(4) A 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 9. § (6a) bekezdésében az „e) és f) pontja” szövegrész helyébe az „e)–g) pontja” szöveg lép.

A településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Kormányrendelet jelen beadvánnyal támadott, fenti módosítások **következtében jelenleg hatályos** rendelkezései az alábbiak:

“9. § (1) Az Országos Építészeti Tervtanács működési területe az egész ország területére kiterjed.

(2) Az Országos Építészeti Tervtanács véleményezi

- a) a kiemelt nemzeti emlékhely és településkép-védelmi környezetének településkép védelméről és egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról szóló kormányrendeletben meghatározott esetekben az e rendeletben meghatározott építészeti-műszaki dokumentációt,

b) a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügy tárgyát képező építési beruházás épületeinek építészeti-műszaki dokumentációját, ha a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánító kormányrendelet ezt nem zárja ki,

c) az Étv. 19. § (4) bekezdése szerinti épület építészeti-műszaki dokumentációját,

d) a nemzeti emlékhellyel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési – kivéve az országos építési követelményektől való eltérés és a használatbavételi engedélyezési –, valamint – a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Övr.) 63. § (3) bekezdés a) pontja és b) pont ba) alpontja esetében – örökségvédelmi hatósági engedélyezési és – az Övr. 64. § (2) bekezdés c) pontja esetében – örökségvédelmi bejelentési eljárást megelőzően az eljárás kötelező mellékletét képező dokumentációt,

e) a kiemelten védett műemlékkel és a kiemelten védett műemlék telkével kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési – kivéve az országos építési követelményektől való eltérés és a használatbavételi engedélyezési –, valamint – az Övr. 63. § (3) bekezdés a) pontja és b) pont ba) alpontja esetében – örökségvédelmi hatósági engedélyezési és – az Övr. 64. § (2) bekezdés c) pontja esetében – kivéve a műemléki jelentőségű terület műemléki környezetét – örökségvédelmi bejelentési eljárást megelőzően az eljárás kötelező mellékletét képező dokumentációt,

f) a védett műemlékkel és a védett műemlék telkével kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési – kivéve az országos építési követelményektől való eltérés és a használatbavételi engedélyezési – eljárást megelőzően az eljárás kötelező mellékletét képező dokumentációt.

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.”

“9. § (6a) Az Országos Építészeti Tervtanács a (2) bekezdés e)–g) pontja szerinti esetben az elnök javaslatára a véleményezésnek az illetékes területi építészeti-műszaki tervtanács általi lefolytatását kezdeményezheti. A kezdeményezés elfogadása esetén a véleményezési eljárást a területi építészeti-műszaki tervtanács folytatja le.”

Mivel az indítványozó jogai az **alábbiakban kifejtett módon kerültek korlátozásra** az egyes építésügyi, örökségvédelmi, vagyongazdálkodási és kormányzati igazgatási tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 315/2022. (VIII. 16.) Kormányrendelet 1. §-a által megállapított, a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Kormányrendelet 9. § (2) bekezdés g) pontja és 9. § (2a) bekezdése és 24. §-a által, így a jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be; tehát nincs jogi lehetőség a jogsérelem orvoslására (rendes) bírósághoz.

Kiemelem, hogy a Kormányrendelet, különösen az újonnan beiktatott (2a) bekezdése (Id. pl. „5000 négyzetméter összes hasznos alapterületet meghaladó épület”) alapján belátható, hogy az ilyen méretű építkezések a közterületen is változásokat fognak eredményezni, amelynek kialakításában, tervezésében (település kép, zöldövezet, stb.) a helyi, jelen esetben a zuglói önkormányzatnak semmilyen ügyfél, illetve önkormányzati hatósági joga nem maradt fenn, mert csak az Országos Építészeti Tervtanács fog dönteni az ügyben, amely önkormányzati autonómia jogfosztás meghaladja az ún. kiüresítési mércét. (Id. 3264/2021. (VII. 7.) AB határozat [36] bekezdése),

b) A jogorvoslati eljárás hiánya

Ismételten előadom, hogy mivel az indítványozó jogai az egyes építésügyi, örökségvédelmi, vagyongazdálkodási és kormányzati igazgatási tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 315/2022. (VIII. 16.) Kormányrendelet 1. §-a által megállapított, a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Kormányrendelet 9. § (2) bekezdés g) pontja és 9. § (2a) bekezdése és 24. §-a által, azaz egy **kormányrendelet útján kerültek korlátozásra, illetve elvonásra**, így az indítványozó számára nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

c) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

Az egyes építésügyi, örökségvédelmi, vagyongazdálkodási és kormányzati igazgatási tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 315/2022. (VIII. 16.) Kormányrendelet 1. §-a által megállapított, a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Kormányrendelet 9. § (2) bekezdés g) pontja és 9. § (2a) bekezdése és 24. §-a **2022. augusztus 17.** napján léptek hatályba, azaz

az Abtv. 30. § (1) bekezdésében rögzített **180 napon belül** (2023. február 12. napja előtt) kerül benyújtásra jelen alkotmányjogi panasz.

d) Az indítványozó érintettségének bemutatása

Jelen ügyben (is) megállapítható a **3311/2019. (XI. 21.) AB határozat indokolásának [36]** bekezdésében rögzített „Ha ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a védelme érdekében az önkormányzatok nem tudnának az Alkotmánybírósághoz fordulni, akkor azzal **kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek**, különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek. Azt is hangsúlyozza azonban az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések csak korlátozottan védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennélfogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiüresítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje.” tényállás.

Az Alkotmánybíróság a **3264/2021. (VII. 7.) AB határozatban** is kifejtette (ld. [18] bekezdés), hogy „A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat kimondta, hogy *„az Abtv. nem ismer olyan eljárástípust, ami kifejezetten az önkormányzatokra, esetleg állami szervek egymás közötti fellépésére vonatkozna. Ellenben sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 26-27. §-ai nem tartalmazznak olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságát.”* (Indokolás [33], legutóbb megerősítve: 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [42])”

Az Alkotmánybíróság a **33/2021. (XII. 22.) AB határozatához** tartozó Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolásában rögzítésre került, hogy

„[68] Az említett törvénymódosítás az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának megváltoztatásával azonban azt is lehetővé tette a közhatalommal rendelkező szervek számára, hogy **hatásköreik védelme érdekében alkotmányjogi panasszal forduljanak** az Alkotmánybírósághoz, amennyiben az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében írt két feltétel közül legalább az egyik teljesül. Ezáltal tehát az eredetivel párhuzamosan létrejött egy hatáskörvédő típusú alkotmányjogi panasz is.”

Az **Abtv. 55. § (4a)** bekezdése alapján „Közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó

a) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy

b) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti.”

A Kormányrendelet az indítványozó **zuglói helyi önkormányzat** az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésében és az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében (különösen j) és l) pontjaiban) foglalt, **önkormányzáshoz való jogából eredő** hatáskörét sérti a jelen

panaszban kifejtett indokok miatt. A jelen beadvánnyal támadott rendelkezések közvetlenül érintik az indítványozó jogait azáltal, hogy a beadvány által később részletezett módon, eddig számukra meglévő jogokat von el és korlátoz.

Az Alkotmánybíróság a 3264/2021. (VII. 7.) AB határozatban kifejtette (ld. [36] bekezdés), hogy az Alaptörvény 31. cikkének alkotmányos tartalmát (önkormányzati autonómia) az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/hatáskörcsoportok töltik meg tartalommal. Ezek korlátozásának a mércéje az ún. kiüresítési mérce, amelynek értelmében az Országgyűlés az önkormányzati autonómiát (mivel azt az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése eleve törvény keretei között biztosítja) törvénnyel korlátozhatja, de nem üresítheti ki.

Analógia útján hivatkozunk a korábbi zuglói önkormányzati panasz alapján meghozott 3441/2022. (X. 28.) AB határozat indokolásának alábbi idézendő részei e, amelyek álláspontunk szerint jelen ügyben is fennállnak, illetve relevánsak:

„[41] 2.5. 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].

[42] 2.6. 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. Az Étv. a helyi önkormányzat számára építésügyi feladatokat határoz meg, amely feladatokat többek között helyi rendeletek megalkotásával látja el (6. §-6/B. §), míg az Mötv. a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok körébe sorolja a településfejlesztést, településrendezést [13. § (1) bekezdés 1. pont]. A támadott Kormányrendelet1 indítvánnyal érintett rendelkezései az indítványozó önkormányzat közigazgatási területén elhelyezkedő ingatlanok építési beruházásaira vonatkoznak, ezért megállapítható, hogy azok a jogorvoslati lehetősége nélkül, közvetlenül az 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].”

e) Annak bemutatása, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazása vagy közvetlen hatályosulása során felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése alapján Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alapján számos feladatot lát el a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvénnyel (továbbiakban: **Charta**) hirdette ki Magyarország a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját. A Charta rendelkezéseit az Alkotmánybíróság a **3383/2018. (XII. 14.) AB** határozatban részletesen vizsgálta.

A Charta 3. cikke meghatározza a helyi önkormányzás fogalmát. A 3. cikk 1. pontja szerint „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a **közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.**”

Az Alaptörvényből és nemzetközi kötelezettségvállalásból is következően tehát az Alaptörvény 31. cikkében meghatározott jog a helyi közügy intézésére biztosít jogot az önkormányzat számára azzal, hogy azt a 32. cikk (1) bekezdése szerint a törvény keretei között meghatározott keretek között teszi.

A településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény indokolása szerint *“Településeink megjelenése a helyi kultúra meghatározó része. A hely, ahol élünk, meghatározza életünk minden pillanatát.”*

Az indokolás megjegyzi továbbá, hogy *“A törvényjavaslat lehetővé teszi, hogy az önkormányzat egy helyi jogszabályban határozza meg mindazon követelményeket, amelyeket a településkép védelme érdekében támasztani kíván, ezzel őt önálló önkormányzati rendelet és a helyi építési szabályzat vonatkozó rendelkezései kerülhetnek egy településképi rendeletbe”,* valamint, hogy *“A településkép védelme a település vagy településrész jellegzetes, értékes, illetve hagyományt őrző építészeti arculatának és szerkezetének – az építészeti, táji érték és az örökségvédelem figyelembevételével történő – megőrzése, kialakítása”,* illetve, hogy a *“településkép védelme érdekében (...) az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) az építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően véleményt adhat a jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági engedélykérelemhez (a továbbiakban: településképi véleményezési eljárás)”*. Maga a vonatkozó törvény is tehát a jelen esetben megnyilvánuló **nyilatkozattételi jogot az önkormányzatot a településképpel kapcsolatban megillető jogok részeként** azonosítja.

Látható tehát, hogy a jelenleg hatályos törvényi környezet a településkép megjelenését a helyi közügy körébe sorolja, tehát az Alaptörvény 31. cikke által garantált.

A fentiekre tekintettel a zuglói önkormányzat azon, a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 8. § (2) bekezdés b) pontja és 9. §-a szerinti azon joga, hogy településképi véleményezési eljárás keretében véleményt adjon építési engedélyezési hatóságokban az nem pusztán egy lehetőség, hanem egy olyan jog, amely arra való tekintettel illeti meg, hogy jogát vagy jogos érdekét (településkép védelme, mint törvényben és Alaptörvényben garantált helyi közügy) az ügy közvetlenül érinti.

A településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (Tvtv.)

4. Az önkormányzati településkép-érvényesítési eszközök

8. § (1) A településképi követelményeknek az egyedi építési beruházásoknál való alkalmazását - a hatósági eljárásoktól független - önkormányzati településkép-érvényesítési eszközök segítik elő.

(2) A településkép védelme érdekében

a) az önkormányzat tájékoztatást ad és szakmai konzultációt biztosít a településképi követelményekről, ennek keretében javaslatot tehet a településképi követelmények érvényesítésének módjára,

b) az önkormányzat kormányrendeletben meghatározott építésügyi engedélyezési eljárást **megelőzően véleményt adhat** az építésügyi hatósági engedélykérelemhez (a továbbiakban: településképi véleményezési eljárás),

c) az önkormányzat településképi bejelentési eljárást folytathat le az Étv. 57/F. § hatálya alá nem tartozó, az építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött és az Étv. 33/A. §-a szerinti egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenységnek sem minősülő építési tevékenységek, valamint bejelentési eljárást folytat le az Étv. 57/F. § hatálya alá nem tartozó, rendeltetismódosítást vagy a rendeltetési egységek számának megváltozását jelentő rendeltetésváltozások (a továbbiakban együtt: rendeltetésváltozás), továbbá a reklámok és reklámhordozók elhelyezése tekintetében,

d) az önkormányzat **településképi kötelezést adhat ki és bírságot szabhat ki**, ide nem értve a reklámhordozók és reklámok jogellenes elhelyezésével kapcsolatos közigazgatási, valamint a településképi bírságot.

e) az önkormányzat a kötelezésben foglaltak nem teljesítése esetén - a településkép-védelmi bírság ismételt kiszabása helyett - a **kötelezést tartalmazó döntés végrehajtását foganatosítja**, mely során a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégzi vagy mással elvégezteti, egyúttal a kötelezettet a felmerülő költség megfizetésére kötelezi.

(3) A (2) bekezdés b)-d) pontjában szereplő településkép-érvényesítési eszközök alkalmazásának általános szabályait kormányrendelet, részletes szabályait az egyes önkormányzatok településképi rendelete tartalmazza.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése biztosítja mindenki jogát a tisztességes hatósági eljárásra. Ezen jog az önkormányzatokat a **3158/2018. (V. 16.) AB végzés** alapján is megilleti. Tekintettel arra, hogy az önkormányzat véleményezési joga a jogaik és jogos érdekeik védelmét szolgálják, így alapvető alkotmányossági kérdés, hogy a tisztességes eljárás alapjogi követelményét kielégíti-e az, hogy a beadványozó zuglói önkormányzat az Alaptörvényben biztosított, és külön törvényben (ld. a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 8. § (2) bekezdés, különösen b) és d) és e) pontokban) biztosított jogának hatósági eljárásban való érvényesíthetőségét megszüntetik, illetve rendkívüli mértékben, alapvetően korlátozzák. Ahogyan a beadvány a későbbiekben bemutatja, erre a kérdésre csak nemleges válasz adható.

Összegzés:

A jelen indítvány alapján megválaszolandó egyik alkotmányossági kérdés az, hogy a sérelmezett Kormányrendelet meghaladja-e az ún. **kiüresítési mércét** avagy az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése alapján **(amely a kiüresítése mérce alapján, annak vizsgálata folytán válik relevánssá és szükségszerűen vizsgálandóvá) volt-e hatásköre a Kormánynak** a Kormányrendelet megalkotására, illetve az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése alapján a Kormányrendelet (252/2006. (XII. 7.) Kormányrendelet 9. § (2) bekezdés g) pontja és 9. § (2a) bekezdése és 24. §-a) **ellentétes-e** a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (Tvtv.) 8. §-ával, különösen a 8. § (2) bekezdésének b) pontjával. **Mint arra már fentebb hivatkoztunk, hogy** az Alkotmánybíróság a **3264/2021. (VII. 7.) AB határozatban** kifejtette (ld. [36] bekezdés), hogy az Alaptörvény 31. cikkének alkotmányos tartalmát (önkormányzati autonómia) az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/hatáskörcsoportok töltik meg tartalommal. Ezek korlátozásának a mércéje az ún. kiüresítési mérce, amelynek értelmében az Országgyűlés az önkormányzati autonómiát (mivel azt az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése eleve törvény keretei között biztosítja) törvénnyel korlátozhatja, de nem üresítheti ki.

A jelen ügyben releváns a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. **törvény (Tvtv.) 8. §-a tartalmazza** az önkormányzati településkép-érvényesítési eszközeit, amelyek között a 8. § (2) bekezdésének b) pontja és a fentebb idézett Tvtv. indokolása kifejezetten azt tartalmazza, hogy „*az önkormányzat kormányrendeletben meghatározott építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően véleményt adhat az építésügyi hatósági engedélykérelemhez (a továbbiakban: településképi véleményezési eljárás),*” ami összhangban áll az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) („**véleményt nyilváníthat,**”) és l) pontjában foglalt „**törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.**”) hatáskörökkel.

A józan ész és a formális logika alapján a Tvtv., azaz **egy törvény tartalmazza** az indítványozó zuglói önkormányzat **véleményezési jogát**, amit a Kormányrendelet (252/2006. (XII. 7.) Kormányrendelet 9. § (2) bekezdés g) pontja és 9. § (2a) bekezdése és 24. §-a **elvont, illetve megszüntetett, teljes mértékben kiüresített**

(nem felelnek meg a „közérdekűségi-arányosság” tesztnek sem; ld. 8/2021. (III.2.) AB határozat indokolásának [117] és [142] bekezdései), **mert a tisztességes eljárás elvébe ütköző módon semmilyen jogot nem biztosít már** az indítványozó zuglói önkormányzatnak.

Az indítványozó álláspontja szerint a Kormányrendelet megalkotására a **Kormány** **nem volt (már) hatásköre**; másodlagosan az **ellentétes** a Tvtv.-vel (8. § és 9. §-ával), azaz egy **törvénnyel**; harmadlagosan az Alaptörvény 31. cikkében rögzített helyi közhatalom gyakorlását (önkormányzati autonómiát) és az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/hatáskörcsoportokat **tisztességes eljárásba ütköző módon és teljes mértékben kiüresíti**, mert kizárólag az Országos Építészeti Tervtanács részére biztosít véleményezési jogot.

Ebben a körben kiemelem a **zuglói főépítési véleményét**, miszerint „Az egyszerű bejelentésű lakóépületek jogintézménye (egylakásos mérethatár nélkül, többlakásos épület 300 m²-ig) a kisebb méretek felől és a központi tervtanács új hatásköre (1500 m², 6 lakásos épület) a nagyobb méret felől: a településképi véleményezési esetek körét két irányból szűkítik le annyira, hogy az **önkormányzati hatáskör gyakorlatilag kiüresedik**. Az általános - 5000 m² méret feletti - épületekre vonatkozó új előírás a nagyobb épületek legkisebb bővítései esetén is a központi tervtanácshoz rendeli az ügyeket. A központi tervtanács új hatásköre kiterjed a megépült épületek fennmaradási engedélyezési eljárásaira is.

A **3178 önkormányzat** előírásainak, településképi rendeleteinek és a település jellemzőinek ismerete az egyes helyi önkormányzatoktól várható el, a központi tervtanács idő-, kapacitás-, információ hiányában a döntéseket megalapozottan nem tudja meghozni. A központi tervtanács véto jog és a hatáskörelvonás miatt a helyi önkormányzati **egyeztetés okafogyottá válik**. A telekalakítás szakhatóság-, az építési engedélyezés- és a településképi véleményezés hatásköreinek hiányában az önkormányzat a közigazgatási területén folyó egyes építési ügyekről nem jut információhoz.”

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

B) cikk (1) bekezdés

„Magyarország független, demokratikus jogállam”

I. cikk (3) bekezdés:

„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) bekezdése

(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) bekezdés:

„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.”

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.”

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 preambuluma, 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

a) rendeletet alkot;

b) határozatot hoz;

c) önállóan igazgat;

d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;

- e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, **véleményt nyilváníthat**;
- k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.**

b) A megsemmisíteni kért jogszabály, jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességének indokolása

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése biztosítja a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, XXVIII. cikk (1) bekezdése pedig a tisztességes tárgyaláshoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság számos határozatban vizsgálta a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát és annak érvényesülését. A korábbi gyakorlatára utalva az Alkotmánybíróság úgy foglalta össze a tisztességes eljárás követelményét a 3216/2020 (VI. 19.) AB határozatában, hogy a "**tisztességes eljárás** (fair trial) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95]. A tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266]".

A tisztességes eljárás hatósági eljárásban való érvényesülését vizsgálja a 3311/2018. (X. 16.) AB határozat. Eszerint az "Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi védelem kiterjed többek között a részrehajlás nélküli, tisztességes, észszerű határidőn belüli ügyintézésre, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására és a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére. A közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásában nem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját."

A tisztességes hatósági mélyebb eljárás tartalmi követelményeit számos más ügyben is vizsgálta az Alkotmánybíróság.

A korábban már idézett 3311/2018. (X. 16.) AB határozat akként fogalmaz, hogy az "eljárás megindításáról való döntés, valamint a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésének elmaradása olyan eljárási szabálysértések, amelyek kihatnak az ügy érdemére. A tisztességes eljáráshoz való jog alapján **az egyes eljárási garanciák olyan értéket jelentenek, amelyek megszegése vagy be nem tartása kihat az ügy érdemére, az ügy kimenetelétől függetlenül. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme úgy is bekövetkezhet, hogy nem áll fenn oksági kapcsolat a lényeges eljárási szabálysértés és az ügy konkrét kimenetele között, azonban az ügyféli jogok érvényesíthetősége olyan sérelmet szenved, amely az eljárás egészét és körülményeit figyelembe véve eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét.**"

Ugyanezen határozatában mutatott rá az Alkotmánybíróság, arra, hogy az "eljárás megindulásáról való értesítés garanciális jelentőségű az ügyféli részvételi jogok gyakorlása szempontjából, mivel az eljárás megindulásáról való értesítés minden ügyféli eljárási jognak alapvető feltétele [lásd ehhez: Európa Tanács Miniszteri Bizottsága jó közigazgatásról szóló R. (2007) 7. számú ajánlása és függeléke, 8. cikk és – nagyszámú ügyfélre vonatkozóan – a 15. cikk; az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R. (87) 16. számú ajánlása a nagyszámú ügyfelet érintő hatósági eljárásokról; Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikk a megfelelő ügyintézéshez való jogról, 2. a) pontja]. Az eljárás megindításáról való értesítés tehát a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog egyik alapvető garanciája. Amennyiben az ügyfél nem értesül az eljárás megindításáról, az elsőfokú eljárásban biztosított **számos ügyféli jogával nem tud élni, így például az iratmegismerési, nyilatkozattételi, indítványtételi jogával.** A bizonyítékok megismeréséhez való jog szintén a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog szerves részét képezi, mert az ügyfél a bizonyítékok megismerését követően tudja kialakítani a hivatalból indított, felelősséget megállapító hatósági eljárásokban a védekezését. A nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jog érvényesülése feltételezi, hogy az ügyfél megismerhesse a hatóság bizonyítási eljárását, az annak keretében beszerzett bizonyítékokat, amelyekre a hatóság az ügyfelet érintő döntéseit alapozza {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [36] pont}."

Az Alkotmánybíróság határozataiban vizsgálta, hogy, kit illetnek meg az ügyféli jogok, illetve, hogy az önkormányzatokat milyen körben illeti meg a tisztességes eljáráshoz való jog. A 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatban kifejtettek szerint az "Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya a fentiekben kifejtettek szerint az **ügyfél, azaz az a természetes vagy jogi személy, illetve szervezet, akinek/amelynek a jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti.** Adóigazgatási eljárásban az ügyfél az adózó. E jog kötelezettje a közigazgatási hatóság; adóigazgatási eljárásban az adóhatóság. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését. **Tartalmát tekintve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog**

magában foglalja azokat a részjogosítványokat, amelyek az ügyfél részvételi jogainak biztosítása megkövetel. Összetevői közé tartozik ezért egyebek mellett a **nyilatkozattétel** és a szankció-megállapítással végződő közigazgatási eljárásokban a hatékony védekezéshez való jog. Mindkettő feltételezi az ügyfélnyilvánosságához tartozó jogok érvényesülését.”

A 3158/2018. (V. 16.) AB végzésében az látható, hogy az “Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – az következik, **hogy az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog.**”

Míg a 149/2016. (VII. 22.) AB végzésben akként érvel az Alkotmánybíróság, hogy „[az] önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben **mellérendelt jogalanyként** és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványaival élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat sui generis, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény”, megváltoztatva ezzel korábbi gyakorlatát, amelyben elzárta az önkormányzatokat az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségétől.

A 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a “jelen eljárással érintett iratbetekintési jogot magában foglaló **nyilatkozattételhez** és védekezéshez való jog is korlátozható azonban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében lefektetett tesztnek megfelelően Eszerint: „[a] lapvető 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.”

A fentiekben ismertetett részletek és az Alkotmánybíróság jelen ügy szempontjából az előzőekben ismertetett gyakorlatából számos követelmény rajzolódik ki.

Egyrészt az önkormányzat azon joga, hogy településképi véleményezési **eljárásban véleményt adhasson az építésügyi hatósági engedélykérelemhez** az valójában egy olyan jog, amelyet őt, mint ügyfél illeti meg. Bár a szabályozás keretrendszere eltérő képet mutat a klasszikus hatósági eljárásokhoz képest azonban a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény korábban idézett indokolása egyértelműen

a helyi közügyek intézésére az Alaptörvényben biztosított jog részeként értelmezi a településkép védelmét. A jelenleg hatályos jogszabályi környezetből tehát az következik, hogy a településkép védelme és meghatározása, az Alaptörvényben írt törvényi keretek között a **helyi, azaz a települési önkormányzat joga, illetve hatásköre**.

Az Alaptörvény 28. cikke alapján a jogszabályok értelmezésekor a jogszabály céljának megállapításakor figyelembe kell venni a jogszabály indokolását, amely indokolás a fentebb idézettek alapján egyértelműen fogalmazott. A szabályozás jellegét tekintve is **párhuzam fedezhető fel** a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 8. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt nyilatkozattételi jog és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 5. § (1) bekezdésében foglalt nyilatkozattételi jog között. Ezekre, valamint a korábban hivatkozottakra tekintettel megállapítható, hogy azokban az ügyekben, ahol az önkormányzat településképi véleményezési eljárás keretében nyilatkozatot ad, az valójában olyan eljárás, amely az önkormányzat jogát és jogos érdekét (településkép védelme és meghatározása) alapvetően érinti. Ezáltal, bár a szabályozás különös, az önkormányzat valójában ügyféli jogokat gyakorol, ügyfélként jár el az eljárásban, olyan speciális módon, hogy az önkormányzat a helyi (zuglói) lakosság érdekében jár el (ld. Charta 3. cikk 1. pontja).

Másrészt egyértelmű az előzőekben idézett határozat alapján, hogy a nyilatkozattétel joga az olyan alapvető ügyféli jog, amelynek sérelme akkor is tisztességtelenné tehet egy hatósági eljárást, amennyiben a nyilatkozat egyébként érdemben nem befolyásolta volna a döntés végső tartalmát, az pusztán az ügyféli jogok nagymértékű sérelmére tekintettel válik jogszerűtlenné. Látható, hogy a jelen beadvánnyal támadott kormányrendeleti szabályok pont azokban az esetekben (az 5000 négyzetméter összes hasznos alapterületet meghaladó épület és az egy építési telken 1500 négyzetméter összes hasznos alapterületet meghaladó és legalább hat lakásból álló többlakásos, új építésű lakóépület építészeti-műszaki dokumentációja) tagadja meg a településképi véleményezési eljárás lefolytatását, amelyek méretükből és jellegükből adódóan alapvetően és rendkívüli módon képesek a településképet befolyásolni, alapvetően változtatva meg a település arculatát. Ezáltal a jelen beadvánnyal 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**. Ez nyilvánvalóan nem egyeztethető össze azzal, az Alaptörvényben biztosított, törvényi rendelkezések által biztosított joggal, hogy a településkép meghatározása és védelme alapvetően a települési önkormányzat joga.

Harmadrészt pedig következik, hogy milyen feltételek mellett korlátozható a nyilatkozattételi jog. A korábban idézett határozatokból egyértelműen következik, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott, **szükségesség és arányosság elvére tekintettel** lehet a tisztességes eljárás ezen részjogosítványát (véleményezés jogát) korlátozni. A Kormány azonban semmilyen olyan indokolást

vagy érvet nem közölt, amelyből következne a korlátozás jogszerűsége, szükségessége és arányossága, sőt, pont az látható, hogy a jelenlegi törvényi környezetből és Alaptörvényi követelményekből nem is tud olyan érv következni, amelyből a településképpel kapcsolatos eljárási jogok ilyen mértékű korlátozása következhetne. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra a AB határozatában, hogy a törvényalkotó köteles igazolni azt, hogy az általa megalkotott jogszabály egyébként megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményeknek. **Ennek hiánya pedig önmagában is** Alaptörvény-ellenessé teszi a szabályozást.

Kiemelendő továbbá az időbeli hatály és a tisztességes eljáráshoz való jog jelen ügyben való összefüggése is.

A Kormányrendeletet **előzetes egyeztetés nélkül** alkották meg. A megalkotás és hatályba lépés között nem hagytak elegendő **felkészülési időt** (a Kormányrendelet, illetve a módosítás a kihirdetése után pár óra múlva lépett hatályba).

A Kormányrendelet tárgyi hatálya a **tervtanácsi vélemény kiadására**, az építési engedélyezési eljárás előfeltételeként lefolytatandó azt megelőző eljárásra vonatkozik. A Kormányrendelet időbeli hatálya viszont **az építési engedélyezési eljárás indításának időpontjára** vonatkozik. A kettő közötti **átmeneti időszakot** a Kormányrendelet nem kezelte így ilyen értelemben Alaptörvényellenes **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 engedély kérelmeket még nem adhatták be, azokban az esetekben utólagosan a településképi véleményeket a Kormányrendelet érvénytelenítette és a központi tervtanács véleményét szabta meg új előfeltételként. Ezen ügyek vonatkozásában a jogállami, tisztességes eljárás az lett volna, ha a Kormányrendelet átmeneti szabályokat (jogállami, „méltányos” felkészülési időt, külön rendelkezéseket a már folyamatban lévő ügyekre) is tartalmazott volna, is megoldhatta volna. Az alaptörvényellenes jogalkotás miatt előállt esetekben a Kormányrendelet kárt okozott az építetőknek, tervezőknek és az önkormányzatoknak azzal, hogy kiüresítette a már megszerzett, kiadott tervtanácsi-, településképi véleményeket és azok helyett tkp. a nulláról indulva kötelezte, illetve kényszerítette az ügyfeleket az Országos Építészeti Tervtanács véleményének beszerzésére.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is vizsgálta a folyamatban lévő igényérvényesítés és a visszaható hatály közötti összefüggést. A 6/2020. (III. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy *„a visszaható hatály tilalma szempontjából az elvégzett eljárási cselekmény időpontja a meghatározó. Ezt juttatja kifejezésre a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) is, melyre az Alkotmánybíróság a 3151/2013. (VII. 24.) AB határozatában is hivatkozott. Eszerint: „A Jat. e körben kimondja, hogy jogszabály a **hatálybalépését megelőző***

*időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. [...] Ugyanakkor a Jat. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerint a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a **hatálybalépését követően megkezdett** eljárási cselekményekre kell alkalmazni. Ebből következően a Jat. – jogszabály eltérő rendelkezése alapján – lehetővé teszi eljárási cselekmények esetén a módosítás szerinti rendelkezések folyamatban lévő ügyekre történő alkalmazásának kimondását.»*

Ezen kérdéskört a 2022. június 28. napján meghozott **3326/2022. (VII. 21.) AB határozat** is vizsgálta, ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *“intézményvédelmi kötelezettsége körében az állam viszonylag tág mérlegelési szabadsággal rendelkezik a megfelelő eljárásjogi keretek meghatározására, azonban nem alkothat olyan szabályokat, amelyek valamely Alaptörvényben biztosított jogot alaptörvény-ellenes módon korlátoznak {hasonlóan: 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [45]}. Mindezek alapján pedig az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. támadott rendelkezése „a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, mivel alanyi jogot von el” {6/2020. (III. 3.) AB határozat, Indokolás [78]}”, majd a hivatkozott ügyet akként foglalta össze, hogy az “új szabályozás alkalmazásának elrendelése a folyamatban lévő ügyekben (azonnali hatály) sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, amennyiben a jogalanyok helyzetét elnehezítő jogszabályi változtatásra, illetve Alaptörvényben biztosított jog alaptörvény-ellenes módon történő korlátozására vagy alanyi jog elvonására kerül sor.” (ld. [27] bekezdés).*

A fentiekre való tekintettel a jelen panasszal támadott rendelkezések sértik, azaz a Kormányrendelet sérti a B) cikk (1) bekezdésben foglalt **visszaható hatályú jogalkotás tilalmát**, amely a korábban kifejtettek alapján az indítványozó zuglói önkormányzat, mint az ügyben félként résztvevő ügyfél **tisztességes eljáráshoz való jogát is sérti**, különös tekintettel és ismételten kitérve arra, hogy a jelen beadvánnyal támadott rendelkezéseket tartalmazó jogszabályt a Kormány bármilyen **előzetes egyeztetés nélkül folytatta hirdette ki**, a Kormányrendelet alkalmazására való **felkészülési idő is rendkívül rövid** volt, az a kihirdetését követő **pár órában** hatályba is lépett. Sérti azért is, mert az indítványozó zuglói önkormányzat a fentiekben kifejtettek alapján ügyféli jogként megillető **véleményezési jogát** valójában folyamatban lévő eljárásokban (is) **elvonja**, teszi ezzel a helyzetüket terhesebbé.

A jelen panasszal támadott rendelkezések tehát ebből a szempontból is sértik a tisztességes eljárás követelményét, okozzák a jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét.

A korábbi zuglói önkormányzati panasz alapján meghozott 3441/2022. (X. 28.) AB határozat indokolásának [61] bekezdése alapján indítványozzuk, hogy tisztelt Alkotmánybíróság vizsgálja meg és állapítsa meg a nemzetgazdasági

szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (Nqtv.) 11/B. §-ának és az Nqtv. 11/D. §, így a (2) bekezdésének a) pontjának alaptörvény-ellenességét, különös tekintettel a Kormányrendelet 9. § (2) bekezdésének b) pontjára, miszerint „Az Országos Építészeti Tervtanács véleményezi a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügy tárgyát képező építési beruházás épületeinek építészeti-műszaki dokumentációját, ha a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánító kormányrendelet ezt nem zárja ki,”

Kiemelem, hogy a Kormányrendelet preambulumban az 1. alcím tekintetében csak az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 62. § (1) bekezdés 16. pont 16.2. alpontja szerepel, azaz a 27. pont (mint a 141/2018. (VII. 27.) Kormányrendeletnél) nem szerepel, holott az Nqtv. 11/D. § (2) bekezdése 2018.08.04. napjával került beiktatásra a Budapest és az agglomeráció fejlesztésével összefüggő állami feladatokról, valamint egyes fejlesztések megvalósításáról, továbbá egyes törvényeknek a Magyarország filmszakmai támogatási programjáról szóló SA.50768 számú Európai Bizottsági határozattal összefüggő módosításáról szóló 2018. évi XLIX. törvény 26. §-a alapján. Mivel a 3441/2022. (X. 28.) AB határozat indokolásának [48] bekezdésében az szerepel, hogy „Az indítványozó viszont nem azt állította, hogy az autonómia korlátozása a törvényből következett volna (ebben a tekintetben lenne irányadó a kiüresítési mérce), hanem kifejezetten a Kormányrendelettel kapcsolatban hivatkozott erre.”, ezért kérjük az Nqtv. vizsgálatát is,

Eljárásjogi/alaki szempontok a Kormányrendelet Alaptörvény-ellenessége tekintetében:

Mint az fentebb részletesen kifejtésre került, hogy a jelen ügyben releváns a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. **törvény** (Tvtv.) 8. §-a tartalmazza az önkormányzati településkép-érvényesítési eszközeit, amelyek között a 8. § (2) bekezdésének b) pontja és a fentebb idézett Tvtv. indokolása kifejezetten azt tartalmazza, hogy „az önkormányzat kormányrendeletben meghatározott építakoésügyi engedélyezési eljárást **megelőzően véleményt adhat** az építésügyi hatósági engedélykérelemhez (a továbbiakban: településképi véleményezési eljárás)”, ami összhangban áll az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) („**véleményt nyilváníthat,**”) és l) pontjában foglalt „**törvényben meghatározott** további feladat- és hatásköröket gyakorol.”).

Az Alaptörvény 28. cikkében hivatkozott józan ész és a formális logika, valamint az indokolás kötelező figyelembe vétele (amely vizsgálata akkor is szükséges, amennyiben önmagában erre beadványt alapítani nem lehet) alapján a Tvtv., azaz egy törvény tartalmazza az indítványozó zuglói önkormányzat véleményezési jogát, amit a Kormányrendelet (252/2006. (XII. 7.) Kormányrendelet 9. § (2) bekezdés g) pontja és 9. § (2a) bekezdése és 24. §-a elvont, illetve megszüntetett, teljes

mértékben kiüresített, és nem felel meg az ún. „közérdekűségi-arányossági” tesztnek sem (ld. 8/2021. (III.2.) AB határozat indokolásának [117] és [142] bekezdései), **mert a tisztességes eljárás elvébe ütköző módon semmilyen jogot nem biztosít már az indítványozó zuglói önkormányzatnak.**

Az indítványozó álláspontja szerint a Kormányrendelet megalkotására a **Kormánynak nem volt (már) hatásköre**, mivel az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése alapján az indítványozó önkormányzat részére a hatáskört a Tvtv. 8. §-a és 9. §-a biztosította; másodlagosan a Kormányrendelet **ellentétes** a Tvtv.-vel, azaz egy **törvénnyel**, amit a az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése kifejezetten tilt; harmadlagosan pedig az Alaptörvény 31. cikkében rögzített helyi közhatalom gyakorlását (önkormányzati autonómiát) és az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/hatáskör csoportokat **tisztességes eljárásba ütköző módon és teljes mértékben kiüresíti**, mert kizárólag az Országos Építészeti Tervtanács részére biztosít véleményezési jogot (akiknek a tiszteletdíját a 252/2006. (XII. 7.) Kormányrendelet 17. §-a alapján az illetékes minisztérium költségvetése biztosítja).

Nemzetközi szerződés ütközés (ld. Q) cikk)

Az indítványozó tisztában van azzal, hogy alkotmányjogi panasz nemzetközi szerződésbe ütközésre önmagában nem alapítható. Azonban az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését bármelyik eljárás során hivatalból végzi. Erre való tekintettel az indítványozó határozottan kéri a t. Alkotmánybíróságtól, hogy az Abtv. 32. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva vizsgálja a jelen beadvánnyal támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését különös tekintettel az alábbiakra:

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvénnyel (továbbiakban: **Charta**) hirdette ki Magyarország a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját.

A Charta 3. cikke meghatározza a helyi önkormányzás fogalmát. A 3. cikk 1. pontja szerint „*A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.*”

Azt, hogy ennek a fogalomnak milyen tartalmi követelményei vannak az Európa Tanács keretében működő Institutional Committee of the Chamber of Local Authorities (továbbiakban: Bizottság) 2002. április 7-én elfogadott, „**Part II on municipal property in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government**” című kiadványában részletesen bemutatja. Megjegyzi ebben a Bizottság, hogy a 3. cikk 1. pontjában meghatározottak szerinti „képesség” követelményéből az következik, hogy a **helyi önkormányzatoknak rendelkeznie kell azokkal a forrásokkal**, amelyek lehetőséget biztosítanak számukra arra, hogy egyrészt a kötelezettségeiket teljesíteni tudják, másrészt pedig a számukra megadott jogokkal élni tudjanak.

A **22/2015. (VI. 18.) AB határozat** számos elemét azonosította a Chartának és annak egyes rendelkezéseinek, ezek alapján: "A Charta 8. Cikke szabályozza a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletét, amelynek 3. pontja szerint „[a] helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával”.

"A Charta 4. Cikk 6. pontjában a részes államok vállalták, hogy a központi hatalom és a helyi közhatalom dialógusba kerül minden, az önkormányzatok hatáskörét érintő, avagy azon kívül eső, az önkormányzatokat mégis közvetlenül érintő kérdésben."

A fentiekből egyértelmű követelményként jelentkezik, hogy azokban az ügyekben ahol az önkormányzatnak egyébként gyakorolt jogok kerülnek hatósági eljárásokban korlátozásra, teljesüljön a Chartában megjelenített követelményrendszer. Ez azonban, a korábbiakban is kifejtettek alapján, nem teljesül, a **véleményezési jog pont azokban az esetekben üresedik ki**, amikor az önkormányzat törvényben meghatározott és Alaptörvényben biztosított jogai a leginkább érintettek, a jelen beadvánnyal támadott jogszabályhelyeken meghatározott méretbeli adottságok miatt.

A fentiek alapján az Abtv. 55. § (4a) bekezdésének b) pontja alapján e tekintetben is kimutatható az Alaptörvényben rögzített hatáskör sérelme.

3. Egyéb nyilatkozatok és melléletek

a) Ügyvédi meghatalmazás eredeti példánya, vagy jogtanácsosi igazolvány másolata, ha az indítványozó jogi képviselővel jár el. (Melléklet)

Mellékelem az **ügyvédi meghatalmazás eredeti példányát**.

b) Nyilatkozat az indítványozó személyes adatainak nyilvánosságra hozhatóságáról

Az indítványozó mint közpénzből gazdálkodó jogi személy (a Ptk. 3:1. § (3) bekezdésére is figyelemmel, miszerint „A jogi személy személyhez fűződő jogaira a személyiségi jogokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, kivéve, ha a védelem jellegénél fogva csupán az embert illelheti meg.”) az adatainak és jelen beadványának nyilvánosságra hozatalához **hozzájárul**.

Kelt: Budapest, 2023. február 09.

Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata

képv.: dr. Litresits András ügyvéd

Elektronikusan aláírta:

Dr. Litresits András

