



ÉPÍTÉSI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM  
ÉPÍTÉSZETI ÁLLAMTITKÁR

Dr. Sulyok Tamás úr  
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bitskey Botond úr  
az Alkotmánybíróság főtitkára  
részére

Alkotmánybíróság  
Budapest  
Donáti u. 35-45.  
1015

<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>		
Ügyszám:	IV/ 0 2 8 6 2 - 4 / 2022	
Érkezett:	2023 MARE 20.	
Érkezés módja		
<input type="checkbox"/> POSTÁN	<input checked="" type="checkbox"/> X@	<input type="checkbox"/> EGYÉB:
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:
1		2

EPAT/2136-1/2023/ÉPSFO

Tisztelt Elnök Úr!  
Tisztelt Főtitkár Úr!

Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett IV/02862/2022. sz. alkotmányjogi indítvánnyal kapcsolatos álláspontomról az alábbiak szerint tisztelettel tájékoztatom.

Az indítványozó fővárosi kerületi önkormányzat az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet) - egyes építésügyi, örökségvédelmi, vagyongazdálkodási és kormányzati igazgatási tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 315/2022. (VIII. 16.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: 315/2022. (VIII. 16.) Korm. rendelet) megállapított - 9. § (2) bekezdés g) pontja, 9. § (2a) bekezdése és 24. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri.

#### I. Az indítvány vizsgált tartalma

A támadott rendelkezések alapján egyes építészeti-műszaki dokumentációk véleményezése az Országos Építészeti Tervtanács hatáskörébe kerül, e szabályokat a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.

Az indítványozó álláspontja szerint önkormányzatként az építésügyi engedélyezési eljárásban ügyfélként vesz részt, mivel településképi véleményezési eljárás keretében a hatósági eljárást megelőzően véleményt adhat az engedélykérelemhez, ennél fogva sérti a

tisztességes hatósági eljáráshoz való, Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogát e véleményezési jog korlátozása, amire szükségtelenül és aránytalanul került sor. A szabályozás emellett hatáskörének alaptörvény-ellenes korlátozását is jelenti, mivel a településkép védelme helyi közügynek minősül, ennél fogva azzal kapcsolatban az önkormányzat az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontja alapján véleményt nyilváníthat, emellett ugyanezen bekezdés l) pontja alapján gyakorolhatja a törvényben (a továbbiakban: Tktv.) – jelen esetben a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvényben – meghatározott további feladat- és hatásköröket. Hivatkozik emellett arra, hogy a 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 315/2022. (VIII. 16.) Korm. rendelettel módosított rendelkezései törvénnyel ellentétesek, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköznek, valamint ellentétesek a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával.

## II. Az indítvány befogadhatóságának vizsgálata

Az Alkotmánybíróságnak az eljárás során elsődlegesen azt kell megvizsgálnia, hogy az indítvány megfelel-e az Abtv.-ben előírt feltételeknek. Az indítványra vonatkozó tartalmi követelményeket az Abtv. rögzíti, mely. 52. § (1) bekezdése szerint „Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia.”, mely akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét. [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja]

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja, 52. § (1b) bekezdés b) pontja], hogy az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított joga sérelmére hivatkozzon. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései között az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés, Q) cikk, 15. cikk (1) és (4) bekezdés, 28. cikk, 31. cikk (1) bekezdés, 32. cikk (1) bekezdés vélt sérelmére is hivatkozott. Tekintettel arra, hogy az indítványozó által sérelmesnek vélt alaptörvényi rendelkezések nem Alaptörvényben biztosított alapjogok, így ezek nem képezhetik alkotmányjogi panasz tárgyát. Ennek megfelelően az indítvány ezen alaptörvényi rendelkezések vonatkozásában álláspontom szerint nem teljesítik az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja szerinti követelményt.

Az indítványozó továbbá hivatkozott az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra, valamint a B) cikk (1) bekezdésből levezethető visszaható hatályú jogalkotás tilalmára és a kellő felkészülési idő követelményére.

Az indítványozó által sérelmesnek vélt Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére vonatkozóan a következő megállapítások tehetők. Az indítványban előadottak alapján megállapítható, hogy alapjogsérelmem nem következett be, tekintettel arra, hogy az indítvány benyújtását megelőzően hatósági eljárásra nem került sor. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének vizsgálata akkor lenne lehetséges, ha hatósági eljárásra sor került volna, ezért a vonatkozó jogsérelmem esetleges bekövetkezésének ténye csak feltételezett. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a

tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmére vonatkozó indítványi elemek tekintetében nincs mód érdemi vizsgálatra.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésre vonatkozóan megállapítható, hogy az megfelel az Abtv.-ben rögzített befogadhatósági feltételeknek, így az az Alkotmánybíróság általi vizsgálat tárgyát képezheti.

Mindezek alapján az indítvány – a B) cikk (1) bekezdésében foglalt visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelmét állító indítványi elemek kivételével – nem befogadható, az indítvány visszautasításának van helye. Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság mégis az indítvány érdemi vizsgálata mellett döntene, úgy a támadott jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos jogi véleményemet az alábbiak szerint foglalom össze.

### III. Az indítványban támadott jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatos szakmai álláspont

#### III. 1. A települési önkormányzatok településképi véleményezési eljárásának jogszabályi háttere

Az indítványozó azzal érvel, hogy a 315/2022. (VIII. 16.) Korm. rendelet úgy módosítja a 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendeletet, hogy az az Alaptörvényben és törvényben biztosított jogot von el, kiüresíti az önkormányzat településképi véleményezési jogosultságát, továbbá felhatalmazás nélkül alkot törvénytől eltérő szabályozást.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdés 1. pontja a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között említi a településfejlesztést és településrendezést. Az Mötv. 14. § (1) bekezdése szerint a 13. § (1) bekezdésében meghatározott feladatok ellátásának részletes szabályait jogszabályok tartalmazzák.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) hatálya kiterjed a településrendezésre és településtervezésre, ennek keretében az önkormányzatok vonatkozásában a következő szabályokat tartalmazza:

- Az Étv. 6/A. § (2) bekezdés a) pontja a helyi önkormányzatok építésügyi feladatai körében megállapítja, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete jogszabályban meghatározott esetekben és módon véleményt adhat a jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági engedélykérelemhez.
- Az Étv. 17. § l) pontja szerint a településrendezési feladatok megvalósulását biztosító sajátos jogintézmény a településképi véleményezési eljárás.
- Az Étv. 30/C. §-a szerint a településképi véleményezési eljárásról külön törvény rendelkezik, ez pedig a továbbiakban: Tktv.

A Tktv. 8. § (2) bekezdés b) pontja és (3) bekezdése szerint a településképi védelme érdekében az önkormányzat kormányrendeletben meghatározott építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően véleményt adhat az építésügyi hatósági engedélykérelemhez (a továbbiakban: településképi véleményezési eljárás), ennek

általános szabályait kormányrendelet, részletes szabályait az egyes önkormányzatok településképi rendelete tartalmazza.

A Tktv. 12. § (1) bekezdés c) pontja ad felhatalmazást a Kormánynak, hogy **rendeletben állapítsa meg a településképi véleményezési eljárásra irányadó általános szabályokat.** E felhatalmazás alapján a *településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről* szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 44. § (1) bekezdés a) pontja tartalmazza, hogy az építési tevékenységgel érintett telek helye szerinti település képviselő-testülete településképi véleményezési eljárást **folytathat le az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló kormányrendeletben meghatározott eljárásokat megelőzően, ha a településrendezési és építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló kormányrendelet szerint a területi vagy a központi építészeti-műszaki tervtanácsnak nincs hatásköre.**

Fentiekre tekintettel álláspontunk szerint kétséget kizáróan megállapítható, hogy a települési önkormányzatok az Mötv., az Étv. és a Tktv. keretei között lefolytathatnak településképi véleményezési eljárást, adhatnak településképi véleményt, azonban ez az alapvetően „szubszidiárius” jellegű jogosultság csak akkor áll fenn, ha az adott kérdés más szerv vagy személy feladatkörébe nem tartozik.

Adott ügyben tehát – a fentiekben kifejtettek alapján – a települési önkormányzat hatáskörét a Kormány a rendelet megalkotásával nem vonta el. Ez tartalmilag sem jelenti a helyi önkormányzatok Mötv.-ben meghatározott feladatainak kiüresítését, az Étv. és a Tktv., valamint a fentebb hivatkozott kormányrendeletek számos jogot és lehetőséget biztosítanak a helyi önkormányzatoknak a településképi védelmében történő fellépésre, a településképi véleményezési eljárás mint a településrendezési feladatok megvalósulását biztosító sajátos jogintézmény szintén fennmarad.

### III. 2. A tervtanács eljárásának szabályai

Az építészeti-műszaki tervtanácsok régóta részei a hazai településrendezési és építészeti szabályozásnak, a vonatkozó alapvető rendelkezéseket az Étv. 5. §-a a kihirdetése óta tartalmazza. E szabályokat jelentősen bővítette az *épített környezet alakításáról és védelméről* szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról 2006. évi L. törvény, amelynek indokolása így fogalmaz:

*„A tervtanácsok jogállásának, feladatainak és hatáskörének megváltoztatásával nagyobb szerepet szán a törvény a szakmai kamaráknak az építészeti minőség és értékvédelem megőrzésében. A tervtanácsok vélemény-nyilvánításának szakértői szintre történő emelése és ily módon az építésügyi hatósági határozatokba történő beépítése egyrészt az építésügyi hatósági döntéshozatalt hivatott elősegíteni, másrészt szakmai, minőségi garancia lehet az építészeti-műszaki tervdokumentációk tartalmára vonatkozóan.”*

Az Étv. 62. § (1) bekezdés 16. pont 16.2. alpontja felhatalmazást ad a Kormánynak arra, hogy **rendelettel állapítsa meg a településrendezési és építészeti-műszaki tervtanácsok feladatköri és működési területére vonatkozó szabályokat.** A 315/2022. (VIII. 16.)

Korm. rendelet 1. §-a e felhatalmazó rendelkezés alapján állapítja meg az indítványozó által támadott rendelkezéseket.

Az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy a Kormány feladatkörében eljárva, törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.

Erre tekintettel meglátásunk szerint nem állja meg a helyét az a megállapítás, hogy a támadott szabályozás megalkotására a Kormánynak ne lett volna felhatalmazása, a Kormány az Alaptörvénnyel összhangban, megfelelő felhatalmazás birtokában fogadta el rendeletét, és nem törvénnyel ellentétes, hanem annak megfelelő szabályozást alkotott.

A 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 2. §-a és 5. §-a szerint a „tervtanács – a településtervezésben vagy az építészeti-műszaki tervezésben, valamint az örökségvédelem területén kiemelkedő, magas szintű elméleti és gyakorlati ismeretekkel rendelkező – természetes személyekből áll szakmai tanácsadó, véleményező testület”. A tervtanács tagja olyan személy lehet, aki az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendeletben meghatározott mesterfokozatú képzésben szerzett szakképzettséggel és legalább öt éves szakmai gyakorlattal rendelkező természetes személy lehet. E rendelkezések biztosítják, hogy a tervtanács feladatát magas színvonalon, kellő szakértelemmel láthassa el.

A 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 15. § (2) bekezdése szerint az építészeti-műszaki tervtanács a szakmai véleményezés során vizsgálja, hogy a benyújtott építészeti-műszaki terv megfelel-e, az építészeti minőség, szakmai igényesség, ezen belül különösen a telepítés településképbe való illeszkedés, az esztétikus megjelenés, a kedvező településképi és településszerkezeti hatások, továbbá a megfelelő rálátás és látványvédelem követelményének, illetve a településképi rendeletben foglalt követelményeknek, és az ezt megalapozó, a településképi arculati kézikönyvben foglalt megállapításoknak és ajánlásoknak.

A tervtanács a fentiek alapján dönt arról, hogy az adott építési tevékenységet megvalósításra akár feltételekkel ajánlja-e vagy nem. A tervtanács véleményét jogszabályhelyekkel alátámasztva a vizsgált szempontok kifejtésével indokolja. Ha a tervdokumentációt engedélyezésre nem ajánlja, a vélemény indoklásában kitér azokra a javasolt tervmódosítási elemekre, amelyeket a terv átdolgozása során ajánl figyelembe venni.

A 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 9. § (8) bekezdése kimondja, hogy a tervtanács véleményét az eljáró hatóság az eljárása, döntése meghozatala során érdemben vizsgálja, ezzel biztosítva azt, hogy a későbbi hatósági eljárás során a tervtanács által tett szakmai megállapítások érvényesüljenek.

### III. 3. A 315/2022. (VIII. 16.) Korm. rendelet által bevezetett tervtanácsi feladatkörbővülés indokai

A 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet tárgyi módosítása során az minősült döntő szempontnak, hogy olyan beruházások kerüljenek a – kiemelkedő szakmai életművel

rendelkező tagokból álló szakértő - testület elé, amik **jelentőségüknél fogva város és településképet meghatározóak**. Az állami magasépítési beruházások esetében (a költségvetési források felhasználása tekintetében) az állam saját önkontrollját biztosítja, annak példamutató szerepe miatt. Az 5000 m<sup>2</sup>-nél nagyobb épületek léptéküknél fogva szignifikáns jelentőségűek, városképformáló hatásuk vitathatatlan. Ez a lépték zömében a nemzetgazdaságot is mozgató ipari létesítményekre, irodaházakra, vagy egyéb nagyszabású épületegyüttesekre vonatkozik. A hat lakásnál nagyobb társasházak pedig az a nagyságrend, ami már meghaladja a családi házas beépítési léptéket és pont ezen léptékváltásból adódóan a kisebb települések esetében jelentős települési arculatot befolyásoló tényező.

A Kormány által biztosított jelentős kedvezmények következtében a lakásépítési beruházások ÁFA támogatási rendszere okán a lakásépítés kedv nagymértékben növekedett, amelynek a legtöbb település esetében szakmai oldalról (főépítész, tervtanácsai rendszer hiánya) **nincs megfelelő minőségű és mennyiségű kontrollja**. Az Országos Építészeti Tervtanács (a továbbiakban: OÉT) ezen jelentős számú település esetében e kontroll gyakorlójaként lép fel, feladatát ilyen minőségben végzi.

Azon települések esetében (melyek számossága csekély), ahol főépítészek és tervtanácsok működnek, az OÉT minden esetben kölcsönös együttműködésre és kiszámíthatóságra törekszik. A tervtanácsai eljárásra beadott tervek esetében a korábban kiadott településképi vélemények, konzultációk jegyzőkönyvei csatolásra kerülnek, azok megismerhetők.

A 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 13. § (2) bekezdése előírja ezen felül azt is, hogy az OÉT ülésére tagként, tehát szavazati joggal meg kell hívni az illetékes önkormányzati főépítészt, így az önkormányzatok döntésben való részvétele és véleménynyilvánítási joga biztosított.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 8. cikk 3. pontjának felhívása irreleváns, mivel nem az önkormányzatok államigazgatási felügyeletével kapcsolatos a problémafelvetés, az önkormányzatok 4. cikk 6. pontja szerinti bevonása pedig a fentebb kifejtettek szerint a jogalkotás során megtörtént, és a 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet szabályai szerint az OÉT eljárásában is folyamatosan megvalósul.

#### **IV. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelmének vizsgálata**

Az indítványozó a jogszabály-módosítás tartalmának kifogásolása mellett azzal is érvel, hogy annak elfogadása egyeztetés nélkül történt, a kellő felkészülési idő nem volt biztosított, a 315/2022. (VIII. 16.) Korm. rendelet visszaható hatályú jogalkotást valósított meg.

##### **IV. 1. A kellő felkészülési idő követelménye**

A 315/2022. (VIII. 16.) Korm. rendelet egyeztetése során az önkormányzati érdekképviselői szervezetek bevonása az Möt. 131. § (1) bekezdése alapján megtörtént, a Magyar Önkormányzatok Szövetsége, a Megyei Jogú Városok Szövetsége és a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége véleményt nyilvánított a tervezettel kapcsolatban.

A kellő felkészülési idő követelményével kapcsolatban az Alkotmánybíróság több döntésében is kifejtette álláspontját, miszerint »„[a] jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.” [7/1992. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 45, 47.] Az AB határozat szerint pedig „[a]nnak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma” (ABH 1992, 155, 158.)« [6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [238]] Ebben az esetben **nem állapítható meg a felkészülésre szolgáló idő kirívó hiánya, a feladatkör OÉT-hoz telepítése nem rótt többletfeladatot** (arra a csekély számú) **építetőre, aki a településképi véleményt már beszerezte, de az építésügyi engedélykérelmét még nem nyújtotta be.**

#### **IV. 2. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma**

Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított alapjogi sérelmet a visszaható hatály hiányában is igazoltnak látta.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján megállapítható, hogy a hátrányt okozó visszaható hatály tilalmának a sérelme különösen akkor merül fel, amikor egy jogi norma oly módon lép hatályba, hogy hátrányosan megváltoztatja a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban. Ebben az esetben további kérdés, hogy a tilalom megsértésének oka valóban a jogalkotásból eredeztethető-e, vagy a jogalkalmazó szervek visszaható hatályú jogalkalmazást előíró kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában jutottak arra az eredményre, amely kimeríti a tilalomban foglaltakat. A tilalom megsértése akkor tudható be a jogalkotónak, amikor annyira konkrétan, illetve olyan mereven határozza meg a hátrányt okozó szabály visszaható hatályú alkalmazási kötelezettségét az anyagi jogi jellegű jogviszonyokban, hogy az kizárja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összeegyeztethető jogértelmezést. A hátrányt okozó visszaható hatály tilalmának a sérelme különösen akkor merül fel, amikor egy jogi norma oly módon lép hatályba, hogy hátrányosan megváltoztatja a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban. [30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [35]-[37]]

A visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközés **nem értelmezhető a tárgyi ügyben, mivel az a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdése szerint arra vonatkozik, 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”.** Tárgyi jogszabály-módosítással nem történt ilyen szabályozási lépés, a hatálybalépést megelőzően kiadott településképi vélemények sem „vesztették érvényüket”, sőt az OÉT eljárásában figyelembe vehetők voltak.

Míndezekre tekintettel megállapítható, hogy az indítványozót az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését érintően az Alkotmánybíróság gyakorlata által alátámasztható alkotmányos sérelem nem érte.

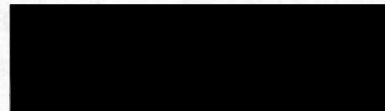
#### V. Összegző álláspont

A fentiek alapján az indítvány által támadott jogszabályi rendelkezések álláspontom szerint nem ütköznek az Alaptörvény rendelkezéseibe, és a bemutatott indokok alapján az indítvány visszautasításának van helye.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2023. március „17.”

Tisztelettel:



Lánszki Regő