

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3454/2022. (X. 28.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet 6/S. §-a, 68. §-a, 3. § (4) bekezdés „és 73.” szövegrésze, valamint 2. melléklet 73. sora alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó önkormányzat jogi képviselője (dr. Kiss Norbert kamarai jogtanácsos) útján az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 6/S. §-a, 68. §-a, 3. § (4) bekezdés „és 73.” szövegrésze, valamint 2. melléklet 73. sora terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt 2021. november 18-án az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtárgyára felhívására az alkotmányjogi panaszt 2021. december 21-én pontosította és kiegészítette. Az alkotmányjogi panasz a jogszabályi rendelkezéseket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, XXI. cikk (1) bekezdésével, valamint a 32. cikk (1) bekezdés a) és l) pontjaival tartotta ellentétesnek.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panaszról kitűnően az indítványozó miatt fordult az Alkotmánybírósághoz, mert az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló 523/2021. (IX. 6.) Korm. rendelet a Budapest XIII. kerület közigazgatási területén elhelyezkedő ingatlan (a továbbiakban: érintett ingatlan) ingatlanfejlesztési beruházását nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásnak nyilvánította, és beépítésére a Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 14/2021. (VI. 29.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros XIII. Kerület Építési Szabályzatáról (a továbbiakban: kerületi építési szabályzat) szabályaitól eltérő feltételeket állapított meg. Az érintett ingatlanra egy sportcsarnok megépítését tervezi egy sportegyesület, mely végleges építési engedéllyel rendelkezik. A megbízott tervezők 2021. május 21-én, a Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Építész-műszaki Tervtanácsa ülésén egy koncepciótervet mutattak be, amelyet a Tervtanács a 25/2021 (05. 21.) számú állásfoglalásával – egyebek mellett – úgy minősített, hogy: „Az épület hatalmas, léptéktelen tömege »fejnehézzé« teszi az ingatlan beépítését. [...] Lehangelő az eltúlzott beépítés. Sok a garzonlakás, a lakásmix átgondolása szükséges. Így egy érzéketlen »lakógép« benyomását kelti. [...] Méltatlan az épületbe történő megérkezés kezelése. [...] A sportcsarnok épülete, mint középület mellékszereplővé vált, szükséges az egyensúly megteremtése.” Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Építési tv.) 5. § (5) bekezdés c) pontja értelmében a tervtanácsok feladata különösen a településképzés és a települési környezet védelme. E törvényi rendelkezés és a Tervtanács állásfoglalása értelmében a benyújtott dokumentáció alapján az épület az érintett ingatlanon nem valósulhatott volna meg a benyújtáskor hatályos jogi környezetben. A Korm. r. módosítása ezt az akadályt hátrította el a beruházás elől.

- [3] 2.1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésének kritériumai kapcsán az indítványozó előadta, hogy a Korm. r. alaptörvény-ellenesnek tartott szabályai számára közvetlenül, a hatályosulásuk folytán okoz jogsérelmet, amelynek orvoslására jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre.
- [4] 2.2. Az Alaptörvény sérülni vélt B) cikk (1) bekezdése kapcsán az indítványozó előadta, hogy a jogszabályi formába burkolt egyedi döntési aktus ellentétes a jogállamiság elvével. Ennek alátámasztásaként hivatkozott az Alkotmánybíróság korábbi, lezárt illetve tartós jogviszonyok érintetlenül hagyásával kapcsolatos döntésére [10/1992. (II. 25.) AB határozat], a formalizált eljárások szabályai követésének nélkülözhetetlenségére a jogszabályok érvényes megalkotása során, valamint a jogszabályi formába foglalt egyedi hatású döntések témakörét érintő 5/2007. (II. 27.) AB határozat megállapításaira, különösen arra, amely szerint „a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben [...] egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélészerűvé válik” [5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126].
- [5] A Korm. r. módosításának egyedi döntés-jellegét az indítványozó szerint az is erősíti, hogy arra a Tervtanács fent említett – kifogásokat megfogalmazó – állásfoglalásának a meghozatalát követően került sor. Amint az alkotmányjogi panasz idézi, a Korm. r. 3. § (2) bekezdése értelmében a 2. mellékletben meghatározott beruházásokkal összefüggésben településképi bejelentési eljárásnak nincs helye. Kifogásolta azt is, hogy a jogalkotó egy meghatározott ingatlanra a kerületi építési szabályzattól eltérő beépítési paramétereket állapít meg, mivel ez felveti, hogy egyedi ügyben a jogalkotó normatív szabályozással döntött. Utalt továbbá az indítványozó a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngtv.) 1. § (1) bekezdés e) pontjára is, amely szerint: „A törvény hatálya az egyes, legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítására, valamint az azokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági ügyekben [...] indult eljárásokra és e törvény szerinti egyéb eljárásokra terjed ki.” A Korm. r.-et módosító kormányrendelet Indokolása szerint a jelen, „[...] több mint 90 millió forint értékű projekt több mint 800 új munkahelyet teremt, de hatásában több mint ezer munkahely létrejöttét támogatja Pest megyében.” Ezt a megállapítást azonban az indítványozó megalapozatlannak tartja, mert álláspontja szerint ezeket az adatokat „csak leírta” a jogalkotó, de nem támasztotta alá.
- [6] 2.3. Az indítványozó az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog sérelmére is hivatkozott. Az alapjogsérelem alátámasztásaként terjedelmesen idézett egy éghajlati szakértő, a földtudományok doktora publikációjából, amely – többek között – hangsúlyozta, hogy 2021 júniusa a legszárazabb és harmadik legmelegebb június volt 1901 óta, és leginkább Budapest van veszélyben az extrém hőségétől, ugyanis a városi környezet és a városi hősziget jelenség fokozza a hőhullámok negatív hatását. Ez utóbbi jelenség lényege, hogy a beépített városi területen a hőmérséklet szignifikánsan magasabb, mint a várost környező külvárosi és vidéki területeken, és a hőmérséklet a város beépítési sűrűsége arányában nő. Az indítványozó hivatkozott egy 2014-ben írt szakdolgozatra is, amely szerint az épületek és a közöttük futó szűk utcák olyan csatornákat, kanyonokat hoznak létre, amelyek nagyban hozzájárulnak a városi hőtübblet kialakulásához.
- [7] Megismételte továbbá az alkotmányjogi panasz a Tervtanács állásfoglalását is, és utalt rá, hogy a Korm. r. előírásai alapján még hatalmasabb épület és még eltűzöttabb beépítés válik lehetővé az érintett ingatlanon, amelyvel párhuzamosan a zöldfelületi mutatók csökkenni fognak.
- [8] Rámutatott arra is, hogy a Korm. r. módosítással beiktatott, új 6/S. §-a szerint az érintett ingatlanon – a kerületi építési szabályzathoz képest – növekedett a terepszint feletti és alatti beépítettség megengedett legnagyobb mértéke, csökkent a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke, és növekedett a párkánymagasság megengedett legnagyobb mértéke, amelyek mind emelik a hőszigetelést, és hozzájárulnak a terület mikroklímájának negatív változásához.
- [9] Kifogásolta az alkotmányjogi panasz a Korm. r. 6/S. § (4) bekezdését is, amely szerint: „A parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetészerű használatához előírt – a kerületi építési szabályzat és az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú – személygépkocsi-várakozóhely legalább 70%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények

érvényesítése esetében is alkalmazható.” Az indítványozó szerint e szabály következménye, hogy az érintett ingatlan összes parkolóigénye 320 parkolóhelyről 224 parkolóhelyre csökkenne, melynek következtében már nem kellene a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdése szerinti környezeti hatásvizsgálati eljárást lefolytatni.

A Korm. r. 3. § (4) bekezdése értelmében a beruházás kapcsán településképi véleményezési eljárást nem kell lefolytatni. A településképi véleményezési eljárás lefolytatásának lehetőségét a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 44. § (1) bekezdése az építési tevékenységgel érintett telek helye szerinti település képviselő-testülete hatáskörébe utalja. Ezt a lehetőséget a Korm. r. 3. § (4) bekezdése az érintett ingatlan vonatkozásában megszüntette.

- [10] Utalt az indítványozó az Építési tv. 9/B. § b) pontjára is, amely szerint: „A településrendezés feladata, hogy – a településfejlesztéssel összhangban – a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakításával a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett.” Az Építési tv. 10. § b) pontja értelmében: „A 7. §-ban, a 8. §-ban és a 9/B. §-ban foglaltakra figyelemmel, a településfejlesztési tervben foglaltakkal összhangban, az abban meghatározott településfejlesztési célok megvalósítása érdekében önkormányzati rendeletként [...] a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testülete kerületi építési szabályzat elnevezésű helyi építési szabályzatot, [...] [az a)–c) pont alattiak a továbbiakban együtt: településrendezési terv] fogad el.” Eszerint az indítványozó törvényi kötelezettsége az illetékességi területén a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett biztosítani a település működőképességét. A Korm. r. ebbe avatkozik bele a környezetre káros módon.
- [11] A településrendezés egyik eszköze az önkormányzati rendelet formájában megjelenő helyi építési szabályzat, amelynek összhangban kell állnia a településfejlesztési és településrendezési tervvel. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja értelmében: „A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot.” A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 5. §-a kimondja, hogy: „A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.” Az indítványozó az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti jogkörében eljárva fogadta el a kerületi építési szabályzatot, amellyel meg kívánt felelni az – önkormányzati határozatokba foglalt – Integrált Településfejlesztési Stratégiának, Hosszú Távú Fejlesztési Koncepciónak, Környezetvédelmi-fenntarthatósági Programnak, Klímastratégiának, valamint az Építési tv. előírásainak. A Korm. r. támadott rendelkezései az indítványozó szerint sértik az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontját.
- [12] Az alapjogsérelem kapcsán az indítványozó idézett számos alkotmánybírósági döntést és azokhoz fűzött párhuzamos indokolást is az Alkotmánybíróság egészséges környezethez való jogot érintő gyakorlatáról [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés; 4/2019. (III. 7.) AB határozat; 13/2018. (IX. 4.) AB határozat]. Megítélése szerint a Korm. r. támadott rendelkezései érintik a környezet állapotát, a beépítési paraméterek kerületi építési szabályzathoz képest történő megváltoztatása a környezet állapota romlásának kockázatával jár.
- [13] 3. Az ügyben az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszter megküldte az álláspontját az Alkotmánybíróságnak.
- [14] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése előírja, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása előtt döntenie kell annak befogadásáról. Az alkotmányjogi panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Abtv. 47. § (1) bekezdésére, 50. § (1) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1) és (2) bekezdéseire – tanácsban eljárva dönt. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek. Ezekon kívül az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak.
- [15] Jelen esetben a panasz nem felel meg ezeknek a követelményeknek, az alábbiak miatt.
- [16] 5. Az indítványozó a Korm. r. 6/S. §-a, 68. §-a, 3. § (4) bekezdés „és 73.” szövegrésze, valamint 2. melléklet 73. sora ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt. A Korm. r. e szabályait az egyes gazdaságfejlesztési célú és

munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló 523/2021. (IX. 6.) Korm. rendelet iktatta be 2021. szeptember 7-ei hatállyal. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az indítványozó 2021. november 18-án, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.

- [17] Az indítványozó kamarai jogtanácsosnak adott meghatalmazást csatolt az alkotmányjogi panaszhoz. Az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseiként az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XXI. cikk (1) bekezdését és 32. cikk (1) bekezdés a) és l) pontjait jelölte meg.
- [18] 5.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát – a fent írtak szerint – az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította. „Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása 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. A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától.” [3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABH 2012, 1151, 1152.] „A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. Ám az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy [...], a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni” [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]–[31]]. Az érintettség feltételei konjunktívák, vagyis a közvetlen, személyes és aktuális érintettségnek együttesen kell érvényesülnie annak érdekében, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány érdemben elbírálható legyen.
- [19] 5.2. Az indítványozó által az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog sérelmére alapított indítványi elem nem felel meg ezeknek a feltételeknek.
- [20] Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog kapcsán emlékeztet arra, hogy eddigi gyakorlata [3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46], valamint 3374/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [12]] értelmében a környezethez való jog nem sorolható a klasszikus, védelmi jellegű alapjogok közé: „elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is.” Az Alkotmánybíróság szerint az egészséges környezethez való jog ugyan „nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat (államcél), hanem az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteleiséget külön alkotmányos jogként nevesíti” [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 343, idézi a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85], megerősítve: 17/2018. (X. 10.) AB határozat Indokolás [83]]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának a részét képezi az a tartalmi követelmény, hogy a környezetvédelem egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen, amit az ún. *non-derogation* elv juttat kifejezésre. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvényre visszavezethető *non-derogation* elve csak azt a visszalépést tiltja, amelyből a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása következhet [17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [90]–[91]].
- [21] Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése értelmében: „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” Az Abtv. – igaz, csak a 27. § szerinti alkotmányjogi panasz körében, nem a 26. § (2) bekezdése szerint előterjeszhető panaszt illetően – a 27. § (3) bekezdésében kimondja, hogy: „Közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.” Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok a jogi személyeket – így a közhatalmat gyakorló szervezetet – is megilletik.

Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése és az Abtv. 27. § (3) bekezdése értelmében az állami szervek nincsenek eleve kizárva az alkotmányjogi panasz előterjesztésének lehetőségéből, e jogosultságuk létét, vagy hiányát azonban az Alkotmánybíróságnak esetről-esetre kell vizsgálnia {hasonlóan: 3067/2018. (II. 26.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]}.

- [22] Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése – amelyről az Alkotmánybíróság imént idézett gyakorlata egyebek mellett hangsúlyozza, hogy az az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része – kapcsán az indítványozó egyrészt nem adott elő indokolást arra nézve, hogy ez az alapjog személyesen őt, mint a II. cikk szerinti élethez és emberi méltósághoz való joggal nem rendelkező és nem természetes személyt jogosultként (és nem kötelezettként, vagyis az alapjog biztosítására feladattal rendelkező állami szervként) megilletheti-e. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán megemlíti továbbá azt is, hogy amennyiben az indítványozó az illetékeségi területén élő természetes személyek nevében kívánna az ő sérülni vélt alapjogaik védelmében az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal fellépni, úgy a közvetlen érintettség feltétele nem állna fenn, mivel nem az indítványozó saját alapjogai sérelmére történne hivatkozás – márpedig éppen ez a kritérium különbözteti meg a kivételes (közvetlen) alkotmányjogi panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától.
- [23] Másrészt az indítványozó ezen indítványi elem kapcsán előadott érvei az aktuális érintettség kritériumának sem felelnek meg; az általa előadottak – a publikációkból való idézéssel és a várhatóan eltűzöttbe beépítésre való utalással – hipotetikus jövőbeli, még be nem következett, potenciális sérelmeket fogalmazznak meg az általánoság szintjén. Ugyan az Alkotmánybíróság egészséges környezethez való joggal kapcsolatos gyakorlata – amint arra az indítványozó is hivatkozott – kiemelt jelentőséget tulajdonít a megelőzés elsőbbségének és a védelem elért szintje fenntartásának; azonban az indítványozó által e körben hivatkozott indokok ennek ellenére sem elégségesek és nem megfelelően konkretizáltak ahhoz, hogy lehetővé tegyék az alkotmányossági szempontú tartalmi elbírálást {hasonlóan: 3300/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [24] 5.3. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjára alapított panasz-elem tekintetében az indítványozó érintettsége megállapítható volt.
- [25] Az Építési tv. a helyi önkormányzat számára építésügyi feladatokat határoz meg, amely feladatokat többek között helyi rendeletek megalkotásával látja el (6. §–6/B. §). Az Mötv. pedig a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok körébe sorolja a településfejlesztést, településrendezést [13. § (1) bekezdés 1. pont]. A Korm. r. indítvánnyal érintett rendelkezései Budapest XIII. kerület közigazgatási területén elhelyezkedő érintett ingatlant érintő ingatlanfejlesztésre irányuló beruházásra vonatkozik, ezért megállapítható, hogy azok a jogorvoslat lehetősége nélkül, közvetlenül az indítványozó önkormányzat tevékenységével kapcsolatos jogaira (rendeletalkotási jogára) vonatkoznak, konkrét jogviszonyait közvetlenül és ténylegesen érintik {hasonlóan: 3264/2021. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [26] 6. Megállapítható volt, hogy az indítvány Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjára alapított része a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében alább felsorolt követelményeinek eleget tesz: a) tartalmazza a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (2) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokait, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét (azt, hogy a Korm. r. módosításával a jogalkotó elvonta az indítványozó Alaptörvényből eredő rendeletalkotási hatáskörét, mert a kerületi építési szabályzatban foglaltaktól eltérő szabályokat rögzített); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [a Korm. r. 6/S. §-a, 68. §-a, 3. § (4) bekezdés „és 73.” szövegrésze, valamint 2. melléklet 73. sora]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [32. cikk (1) bekezdés a) pont]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a jogszabályi rendelkezéseket.
- [27] 7. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a 32. cikk (1) bekezdés l) pontja sérelmére is.
- [28] A B) cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország független, demokratikus jogállam.” Az Abtv. 26. §-a szerint: „(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be,

- és *b*) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. (2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja alapján, ha *a*) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és *b*) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.” A hivatkozott alaptörvényi rendelkezésben a jogállamiság elve fogalmazódik meg, amely nem minősül Alaptörvényben elismert olyan jognak, amelyre önállóan alapítható alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatában csupán a jogállamiság részeként értelmezett visszamenőleges hatály tilalma avagy a jogszabályok hatálybalépésével kapcsolatos kellő felkészülési idő hiánya szolgálhat alkotmányjogi panasz alapjául [lásd: 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89]; 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 3167/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [13]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [14]; 3059/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [7]; 3039/2019. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [10]; 3149/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [18]]. Mivel a jelen esetben az alkotmányjogi panasz ilyen irányú indokolást nem tartalmaz, ezért a B) cikk (1) bekezdésének sérelme a jelen alkotmánybírói eljárásban nem volt érdemben vizsgálható.
- [29] Az indítványozó az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *l*) pontját mindössze felsorolta a 2021. december 21-én előterjesztett, kiegészített és pontosított alkotmányjogi panaszban, mint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését, azonban ahhoz külön érdemi indokolást nem kapcsolt; így az indítvány ezen eleme nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontjában foglalt feltételnek, és az Alkotmánybíróság által nem vizsgálható.
- [30] 8. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetén azonban az Abtv. 29. §-a kapcsán természetesen csak az alapvető alkotmányjogi jelentőség megléte vagy éppen hiánya merülhet fel.
- [31] 8.1. Az indítványozó az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *a*) pontjának sérelmét amiatt állította, mert álláspontja szerint a jogalkotó a Korm. r. módosításával beiktatott szabályokkal megsértette a rendeletalkotási hatáskörét; az indítványozó ugyanis ezen alaptörvényi felhatalmazás alapján fogadta el a kerületi építési szabályzatot, amellyel meg kívánt felelni az (egyébként önkormányzati határozatokba, és nem rendeletbe foglalt) Integrált Településfejlesztési Stratégiának, Hosszú távú Fejlesztési Koncepciónak, Környezetvédelmi-fenntarthatósági programnak, Klímastratégiának, valamint az Építési tv. előírásainak, a Korm. r. azonban a kerületi építési szabályzatban foglaltakhoz képest eltérő szabályokat állapított meg az érintett ingatlan ingatlanfejlesztésre irányuló beruházását illetően.
- [32] 8.2. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett témakört, vagyis a helyi építési szabályzat és a Korm. r.-ben foglalt, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított beruházásokra vonatkozó eltérő szabályok egymáshoz való viszonyát már vizsgálta a 3264/2021. (VII. 7.) AB határozatban, és ott, egy a releváns alkotmányjogi szempontokból hasonló ügyben az alábbi, a jelen ügyre is irányadó megállapításokat tette.
- [33] Az Alkotmánybíróság először áttekintette az önkormányzati autonómia, az önkormányzati feladat- és hatáskör-gyakorlás alkotmányos jellegét, és rámutatott, hogy: „Az Alaptörvény rendszertani megközelítéséből levezethető, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részei. Ugyanakkor az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése értelmében az is egyértelmű, hogy a helyi önkormányzatok a központi állami szervekkel szemben relatív autonómiát élveznek. Ez az autonómia képezi az önkormányzat lényegét, amelynek legfontosabb elemeit az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése sorolja fel. Eszerint az autonómia feltétlenül tartalmazza a törvények szabta keretek között az önálló szabályozás lehetőségét is. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint figyelembe kell venni, hogy a hatalommegosztás klasszikus szereplőjéhez képest a helyi önkormányzatok vertikális pozícióban vannak, azaz számos esetben szükségszerűen kerülnek alárendelt helyzetbe [3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [31]]. Azt is hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések csak korlátozott védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennélfogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiürítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje [3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [36]]. Mindez az Alkotmánybíróság értelmezésében azt jelenti, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzatok szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak minősül, de nem tekinthető alapjognak.

Ennek jelentősége abban rejlik, hogy korlátozásának nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság) a mércéje. 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] törvényen keresztül korlátozhatja, de nem üresítheti ki [8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [162]]” [3264/2021. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [36]]. Ennek megfelelően törvény az autonómiát korlátozhatja, de nem üresítheti ki [8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [168]].

- [34] Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy a Korm. r. megalkotásával – jelen esetben annak kiegészítésével – a Kormány túllépte-e a törvényben kapott rendeletalkotási felhatalmazását, és így megsértette-e az indítványozó rendeletalkotási hatáskörét. Az Alkotmánybíróság számba vette azokat a törvényi felhatalmazó rendelkezéseket, amelyeken a Korm. r. megalkotása alapul, valamint az Építési tv. azon szabályait, amelyek a helyi építési szabályzat megalkotását előírják a települési önkormányzatoknak. Ezt követően az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a Korm. r. csak az adott, konkrét, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított beruházást és az ezzel érintett ingatlant illetően határoz meg az Ngtv. és az Építési tv. felhatalmazó rendelkezésein alapuló sajátos beépítési szabályokat és egyedi építési követelményeket, ugyanakkor nem terjed ki az önkormányzat teljes közigazgatási területére, azon a helyi építési szabályzat továbbra is irányadó. Az Ngtv. és az Építési tv. felhatalmazó rendelkezései megalkotásával a törvényhozó tehát ugyan korlátozta az indítványozó közigazgatási területéhez tartozó meghatározott ingatlanok tekintetében az indítványozó rendeletalkotási jogát, mivel az építési szabályok megalkotásával kapcsolatban megosztotta a jogalkotói feladatokat a helyi önkormányzatok és a Kormány között, így a Kormány élhet azzal a jogával, hogy meghatározott beruházást kiemeljen a helyi közügyek közül, de az Alkotmánybíróság ismételt hangsúlyozza, hogy az önkormányzati autonómia eleve csak törvényi keretek között él – törvények esetén pedig a korlátozás helyett az autonómia kiüresítése a mérce, ami a jelen esetben nem következett be. Ezért a Korm. r. nem sérti az indítványozónak a helyi építési szabályzat megalkotására vonatkozó jogát, az autonómia korlátozása pedig nem a Korm. r. miatt következett be, hanem a törvényi szabályokból eredően [hasonlóan: 3264/2021. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [38]–[40]; 3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [61]].
- [35] Az alkotmányjogi panasz Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja sérelmére alapított eleme ezért új vagy a korábban már vizsgáltakhoz képest eltérő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel.
- [36] 9. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva – az alkotmányjogi panaszt, figyelemmel az Abtv. 26. § (2) bekezdésében, 29. §-ában és 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglaltakra, vizsgálta, az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés a), c) és h) pontjai alapján.

Budapest, 2022. október 25.

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

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Salamon László s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/4153/2021.

