

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3264/2021. (VII. 7.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

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

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Balatonvilágos Község Önkormányzata indítványozó (a továbbiakban: indítványozó vagy Önkormányzat) meghatalmazott jogi képviselője (Magyar György és Társai Ügyvédi Iroda) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 6/K. §-a, valamint a 2. mellékletben foglalt táblázat 49. sora alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló 388/2020. (VIII. 7.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Módr.) módosított R.-ben a Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű – szállodafejlesztésre, valamint ahhoz kapcsolódó építmények, infrastrukturális fejlesztések és kapcsolódó ingatlanfejlesztés megvalósítására irányuló – beruházással nyilvánította Balatonvilágos közigazgatási területén elhelyezkedő, meghatározott (az ingatlan-nyilvántartás szerint Balatonvilágos belterület 291, 292, 293, 294, 295/5, 295/6, 295/7, 295/8, 295/9, 295/10, 295/11, 295/12, 295/13, 295/14, 295/15, 295/16, 295/17, 296, 297, 298, 301/1, 302, 303/2, 1392 és 1412) helyrajzi számú ingatlanok építési beruházásait. Ezekre a telkekre és az azokból telekalakítással kialakításra kerülő telkekre az R. állapítja meg a beépítés szabályait, valamint az egyedi építési követelményeket.
- [3] Az indítvány benyújtását követően a Kormány elfogadta az R. módosításáról szóló 136/2021. (III. 22.) Korm. rendeletet, amely hatályon kívül helyezte a megsemmisíteni kért 6/K. § (7) bekezdését, amely a 1392. helyrajzi számú ingatlanra vonatkozó előírásokat tartalmazta, valamint hatályon kívül helyezte a 1392. helyrajzi számot az R. 2. mellékletének 49. sorából. Ennek eredményeként jelentős méretű területet (ahol nagyobb méretű szálloda került volna megépítésre) nem érint a vitatott szabályozás.
- [4] Az indítványozó előadása szerint az érintett területen a korábban állami tulajdonú ingatlanok vagyonkezelői jogát 2007-től egy gazdasági társaság gyakorolta a Magyar Állam nevében tulajdonosi jogok gyakorlását ellátó

Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt.-vel (a továbbiakban: MNV Zrt.) kötött vagyonkezelési szerződés (a továbbiakban: Vksz.) alapján. 2013-ban pedig a gazdasági társaság az Önkormányzattal településrendezési szerződést (a továbbiakban: Trsz.) kötött.

- [5] Az indítványozó álláspontja szerint az R. a hatályos településrendezési eszközökben, valamint a gazdasági társasággal kötött érvényes szerződésekben rögzítettekkel ellentétes beépítési szabályokat állapít meg. Kifogásolja, hogy Vksz.-t nem módosították, és az Önkormányzat többszöri kezdeményezése, valamint az érintett gazdasági társaság támogató nyilatkozata ellenére az állami tulajdonú területek nem kerültek az Önkormányzat tulajdonába. Továbbá az R. kifogásolt rendelkezései ellentétesek a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvénnyel (a továbbiakban: Trtv.), ekként a közérdekkel.
- [6] 2. Az indítványozó szerint az R. az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésén és a 32. cikk (1) bekezdés a) pontján alapuló hatáskörét, továbbá az e hatáskörön alapuló közjogi jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezéseket állapít meg, amelynek következtében az Alaptörvényből eredő hatáskörei sérülnek, azt az R. lényegében elvonja, mert az általa, a Balatonvilágos Község Helyi Építési Szabályzatról szóló 6/2019. (VI. 4.) Balatonvilágos Község Önkormányzat képviselő-testületének önkormányzati rendeletével (a továbbiakban: HÉSZ) megállapított szabályokkal ellentétes rendelkezéseket rögzít. E körben sérelmezi azt is, hogy a HÉSZ-t érintően a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngty.) 6/H. §-a szerinti eljárások sem kerültek lefolytatásra az R. sérelmezett rendelkezéseinek hatálybalépésével összefüggésben. Álláspontja szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a képviseleti demokrácia és a népszuverenitás alkotmányos elveire tekintettel megfelel-e a demokratikus jogállami működés követelményeinek, továbbá a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját biztosítja-e, ha a helyi választópolgárok közösségét megillető jog, vagyis a helyi önkormányzás joga alapján, a helyi választópolgárok által közvetlenül megválasztott testület Alaptörvényben biztosított hatáskörét a Kormány elvonja akként, hogy a települési önkormányzat rendeletének közjogi értelemben érvényes és hatályos szabályaival ellentétes szabályokat állapít meg kormányrendeletben úgy, hogy az ezzel kapcsolatos, törvényben rögzített eljárások nem kerülnek lefolytatásra.
- [7] Hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzat hatáskörét csak sarkalatos törvény szabályozhatja és szűkítheti, kormányrendelet nem. Álláspontja szerint hatáskörelvonást jelent, ha jogalkotóként a Kormány az eredeti hatáskört a hatáskörgyakorló önkormányzatnál meghagyja ugyan, de a szabályozás és hatáskörgyakorlás konkrét tárgyát, amelyen a hatáskör ténylegesen gyakorolható – jelen esetben az R. kifogásolt rendelkezései szerinti ingatlanokat – részben, vagy egészben a saját maga által megalkotott jogszabály hatálya alá helyezi. Mindez sérti az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdését, ugyanis az R. sérelmezett rendelkezései nem vonhatták volna el az adott ingatlanokra kiterjedő szabályozási hatáskörét, azt csak sarkalatos törvény tehetné volna meg. Úgy véli, amennyiben az önkormányzatokon kívüli egyéb, jogalkotási hatáskörrel felruházott szervek nem a törvény kereti között alkothatnának az önkormányzati rendeletekkel ellentétes tartalmú jogszabályokat, akkor az ilyen típusú jogalkotás önkényes lenne, sértené a jogbiztonság elvét, és a jogalkalmazók számára is kiszámíthatatlan helyzetet teremthetne.
- [8] 3. Mivel a helyi önkormányzás joga mint alapjog az Alaptörvény XXIII. cikkének rendelkezéseiből ered, ezért az R. sérelmezett rendelkezéseit az Alaptörvény XXIII. cikk (1)–(5) és (8) bekezdéseivel is ellentétesnek tartja.
- [9] Álláspontja szerint az R. sérelmezett rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdéseivel, az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésével, valamint – mivel azok sértik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, illetőleg a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény rendelkezéseit is – az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéseivel.
- [10] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének megsértésére arra figyelemmel hivatkozik, hogy a Kormány mint jogalkotó az R. sérelmezett rendelkezéseinek megalkotásával és hatályba léptetésével a számára, mint HÉSZ-t megalkotó és az R. miatt szükség szerint azt módosítani kényszerülő önkormányzat részére kellő felkészülési időt nem biztosított, mivel az R.-t módosító Módr. 1. §-a és 1. számú melléklete, amely az R. kifogásolt rendelkezéseit beiktatta, a Magyar Közlönyben 2020. augusztus 7. napján jelent meg és másnap, 2020. augusztus 8. napján már hatályba is lépett.

- [11] 4. A Miniszterelnökséget vezető miniszter *amicus curiae* beadványt terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyben kifejtette az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját.

II.

- [12] 1.. Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott rendelkezései:

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

[...]

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

„Q) cikk (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.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

(2) Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

(3) Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.

(4) Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.

(5) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja.

[...]

(8) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

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

[...]

(3) A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

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

a) rendeletet alkot;”

- [13] 2. Az R.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„6/K. § (1) A 2. mellékletben foglalt táblázat 49. sora szerinti beruházás esetében a 2. mellékletben foglalt táblázat B:49 mezőjében megjelölt telkekre és az azokból telekalakítással kialakításra kerülő telkekre a beépítés szabályait és az egyedi építési követelményeket a (2)–(9) bekezdés állapítja meg, azzal, hogy ha a hatályos településrendezési eszköz vagy az OTÉK [253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet] a beépítés és az egyedi építési követelmények (2)–(9) bekezdésben meghatározott sajátos szabályaival ellentétes, vagy azokat korlátozza,

illetve azzal össze nem egyeztethető előírást tartalmaz, akkor a településrendezési eszköz vagy az OTÉK ezen rendelkezéseit nem kell alkalmazni.

(2) A Balatonvilágos belterület 292, 295/5, 297, 301/1, 302 és 303/2 helyrajzi számú telkekre meghatározott sajátos beépítési szabályok és egyedi építési követelmények:

1. a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 80%,
2. az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 18,0 méter, a 295/5 helyrajzi számú telek tekintetében az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 15,0 méter,
3. a kialakítható telek legkisebb területe 800 m²,
4. a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 20%,
5. a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 85%,
6. a szintterületi mutató nem korlátozott,
7. a telkeken vegyes, lakó, strand, kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó, szálláshely, kikötő és üdülő rendeltetésű épületek, illetve ezek kiszolgáló építményei elhelyezhetők,
8. a hatályos településrendezési eszköz szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
9. a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 30%-ának, strand esetén 50%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
10. az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,
11. a telkek beépítési módja szabadon álló,
12. a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott,
13. bármely épület által elfoglalt beépített alapterület meghaladhatja az övezetben kialakítható, legkisebb telekméret és a megengedett legnagyobb beépítési százalék szorzatának kétszeresét,
14. a közlekedési létesítmények és műtárgyak korlátozás nélkül elhelyezhetők,
15. a meglévő épületek bővítése nem korlátozott,
16. magánút korlátozás nélkül létesíthető.

(3) A Balatonvilágos belterület 294 helyrajzi számú telkekre vonatkozó sajátos beépítési szabályok:

- a) a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 30%,
- b) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 12,5 méter,
- c) a kialakítható telek legkisebb területe 800 m²,
- d) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 40%,
- e) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 40%,
- f) a szintterületi mutató nem korlátozott,
- g) bármely épület által elfoglalt beépített alapterület meghaladhatja az övezetben kialakítható legkisebb telekméret és a megengedett legnagyobb beépítési százalék szorzatának kétszeresét,
- h) a hatályos településrendezési eszköz szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
- i) a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott,
- j) a telken vegyes, üdülő rendeltetésű épületek, illetve ezek kiszolgáló építményei elhelyezhetők,
- k) az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,
- l) a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 30%-ának, strand esetén 50%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
- m) a közlekedési létesítmények és műtárgyak korlátozás nélkül elhelyezhetők,
- n) a telken, illetve az abból telekalakítással létrejövő telkeken parti sétány, közhasználat céljára szolgáló terület, közhasználat elől el nem zárható terület nem alakítható ki, illetve nem állhat fenn.

(4) A Balatonvilágos belterület 295/7 és 295/8 helyrajzi számú telkekre vonatkozó sajátos beépítési szabályok:

- a) a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 25%,
- b) a kialakítható telek legkisebb területe 300 m²,
- c) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 0%,
- d) a szintterületi mutató nem korlátozott,

- e) az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,
f) a hatályos településrendezési eszköz szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
g) a telken kikötő, raktározási, kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó, illetve ezek kiszolgáló építményei elhelyezhetők,
h) a 295/8 helyrajzi számú telek déli oldalán közhasználat elől el nem zárható terület nem állhat fenn, az északi oldalán a közhasználat elől el nem zárható területet fenn kell tartani,
i) a 295/7 helyrajzi számú telek közterületi jellegét nem kell fenntartani,
j) a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott.
- (5) A Balatonvilágos belterület 295/6, 295/11 és 295/13 helyrajzi számú telkekre vonatkozó sajátos beépítési szabályok:
- a) a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 5%,
b) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 12,5 méter,
c) a kialakítható telek legkisebb területe 800 m²,
d) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 70%,
e) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 45%,
f) a szintterületi mutató nem korlátozott,
g) a telken kikötő, kikötőüzemeltetési és vendéglátás rendeltetésű épületek elhelyezhetők,
h) a hatályos településrendezési eszköz szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
i) az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,
j) a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 30%-ának, strand esetén 50%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
k) a közlekedési létesítmények és műtárgyak korlátozás nélkül elhelyezhetők,
l) a Balatonvilágos belterület 295/6 helyrajzi számú telken a 295/5 helyrajzi számú telek vízpart felé néző telekhatára mentén a 294 helyrajzi számú telekhatártól mért 70 méter hosszon parti sétány, közhasználat céljára szolgáló strandolásra alkalmas partszakasz, közhasználat céljára szolgáló strand és különleges strandterület nem alakítható ki, illetve nem állhat fenn,
m) a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott.
- (6) A Balatonvilágos belterület 295/14 és a 295/16 helyrajzi számú telkekre vonatkozó sajátos beépítési szabályok:
- a) a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 30%,
b) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 18 méter,
c) a kialakítható telek legkisebb területe 1000 m²,
d) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 50%,
e) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 40%,
f) a szintterületi mutató nem korlátozott,
g) a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott,
h) a hatályos településrendezési eszköz szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni,
i) a telken vendéglátás, vegyes, üdülő és szálláshely rendeltetésű épületek és ezeket kiszolgáló építmények elhelyezhetők,
j) az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,
k) a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 30%-ának, strand esetén 50%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
l) a közlekedési létesítmények és műtárgyak korlátozás nélkül elhelyezhetők,
m) a 295/14 és a 295/16 helyrajzi számú ingatlanok vonatkozásában a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 75. §-ának
ma) (4) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 30%,

mb) (5) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 50%,
mc) (6) bekezdés a) pontját azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az érintett területen vendéglátás, vegyes, üdülő és szálláshely rendeltetésű épületek és ezeket kiszolgáló építmények is elhelyezhetők.

(7) A Balatonvilágos belterület 1392 helyrajzi számú telekre meghatározott sajátos beépítési szabályok:

- a) a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 30%,
- b) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 16,5 méter,
- c) a kialakítható telek legkisebb területe 1000 m²,
- d) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 40%,
- e) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 50%,
- f) a szintterületi mutató nem korlátozott,
- g) bármely épület által elfoglalt beépített alapterület meghaladhatja az övezetben kialakítható legkisebb telek-méret és a megengedett legnagyobb beépítési százalék szorzatának kétszeresét,
- h) a telken vegyes, lakó, üdülő, strand, kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó, szálláshely rendeltetésű épületek és ezek kiszolgáló építményei elhelyezhetők,
- i) a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt, az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú személygépkocsi-várakozóhely legalább 30%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható, mélygarázst, valamint autóbusz-várakozóhelyet nem kell biztosítani,
- j) a telkek beépítési módja szabadon álló,
- k) parti sétány, közhasználat céljára szolgáló strandolásra alkalmas partszakasz, közhasználat céljára szolgáló strand és különleges strandterület nem alakítható ki, illetve nem állhat fenn,
- l) az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,
- m) a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma nem korlátozott,
- n) a közlekedési létesítmények és műtárgyak korlátozás nélkül elhelyezhetők,
- o) a hatályos településrendezési eszköz szerinti szabályozási vonalat nem kell alkalmazni.

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

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

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

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

	A beruházás megnevezése	A beruházás megvalósításának helyszíne	Koordinációra kijelölt kormány megbízott
49.	Szállodafejlesztésre, valamint ahhoz kapcsolódó építmények, infrastrukturális fejlesztések és kapcsolódó ingatlanfejlesztés megvalósítására irányuló beruházás Balatonvilágos közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerint Balatonvilágos belterület.	291, 292, 293, 294, 295/5, 295/6, 295/7, 295/8, 295/9, 295/10, 295/11, 295/12, 295/13, 295/14, 295/15, 295/16, 295/17, 296, 297, 298, 301/1, 302, 303/2, 1392 és 1412 helyrajzi számú ingatlanok.	Somogy Megyei Kormányhivatal vezető kormány megbízott.

[14] 3. A Trtv.-nek az indítvány által felhívott rendelkezései:

„71. § (1) A Balaton vízparti területein új beépítésre szánt terület nem jelölhető ki.

(2) Meglévő beépítésre szánt területen nagyvárosias, kisvárosias és új falusias lakóterület, továbbá ipari gazdasági terület települési területfelhasználási egység nem jelölhető ki, illetve azzá nem minősíthető át.

(3) Vízparton a vegyes terület kijelölésével egyidejűleg biztosítani kell a partmenti 30 méter széles közhasználat elől el nem zárható sávot, és azon a parti sétány kialakítását.

(4) A Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül – a medencés kikötő és a hozzá kapcsolódó épületek kivételével – épület nem helyezhető el, kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik. Jogszerűen épített épület a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül felújítható.

(5) Településrendezési eszköz készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén – az e törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési eszközökben kijelölt területfelhasználási egységre vonatkozóan – a településrendezési eszközben előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke a területfelhasználási egység változása esetén sem növelhető, kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik.

(6) A Balaton elérhetősége közérdek, ezért a kialakult állapot és tulajdonviszonyok figyelembevételével is, a Balaton vízparti területei közcélú területfelhasználásának meghatározása során és a településrendezési eszközökben biztosítani kell a part szabad megközelíthetőségét.

(7) A Balaton vízparti területein a településrendezési eszközökben kijelölt települési területfelhasználási egységeken elhelyezhető rendeltetések, valamint a zagyterek felhasználásának feltételeit a Kormány rendeletben határozza meg.”

„74. § (3) A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet valamennyi parti településén a belterülethez csatlakozó partszakasz legkevesebb 30%-án legalább 5 m szélességű közhasználatú parti sétány helye biztosítandó a településrendezési eszközökben, kivéve, ha a kijelölés természetvédelmi érdeket sért, vagy állami feladatellátást akadályoz. Belterülethez csatlakozó partszakasznak tekinthető az a külterületi partszakasz is, amely az e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben rögzített szabályozási partvonal és a belterület között legfeljebb 50 m szélességben húzódik.”

„75. § (6) Strand területén – tulajdoni formától függetlenül –

a) csak vendéglátó épület, pihenést, testedzést, valamint az átöltözést és tisztálkodást szolgáló építmény helyezhető el,

b) lakó- és üdülőépület, szállásférőhely, lakás nem alakítható ki.”

[15] 4. Az Ngvt.-nek az indítvány által felhívott rendelkezései:

„6/H. § (1) A közlekedési infrastruktúra-beruházással érintett települések önkormányzatainak településrendezési eszközeit

a) ha a közlekedési infrastruktúra-beruházás szerepel a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló törvényben (a továbbiakban: MATrT.), a telepítési tanulmányterv települési (a fővárosban a fővárosi és kerületi) önkormányzatnak való benyújtásától számított 4 hónapon belül összhangba kell hozni az MATrT. 14. § (1) bekezdésében foglaltakkal,

b) ha a közlekedési infrastruktúra-beruházás nem szerepel az MATrT.-ben, a térségi területfelhasználási engedély véglegessé válásától, de legkorábban a telepítési tanulmányterv települési (a fővárosban a fővárosi és kerületi) önkormányzatnak való benyújtásától számított 4 hónapon belül összhangba kell hozni a területfelhasználási engedélyben foglaltakkal.

(2) Ha a települési önkormányzat az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségét határidőre nem teljesíti, az építettő az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalnál a településrendezési eszköz vagy annak módosítása (a továbbiakban együtt: településrendezési eszköz) hiánytalan tervezetének benyújtásával kérelmezi a településrendezési eszköz módosítására irányuló, e § szerinti eljárást. Az eljárásra az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénynek a településrendezési eszközök véleményezési eljárására vonatkozó rendelkezéseit a (3)–(13) bekezdésben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(3) A településrendezési eszközök módosításának véleményezési eljárását az építettő kezdeményezésére az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal folytatja le.

(4) A településrendezési eszköz tervezetét véleményeztetni kell a partnerekkel, az államigazgatási szervekkel, valamint az érintett területi és települési önkormányzatokkal. A partnerségi egyeztetés a lakosságra, érdek-képviselői, civil és gazdálkodó szervezetekre, vallási közösségekre terjed ki.

(5) A településrendezési eszköz tervezetét a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a település honlapján – a (2) bekezdés szerinti hiánytalan kérelem beérkezésétől számított 5 napon belül – közzé kell tenni, amelyre a partnerek 10 napon belül írásos észrevételt tehetnek, a honlapon megadott elérhetőségen.

(6) Az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal a kérelem beérkezésétől számított 10 napon belül egyeztető tárgyalást hív össze a partnerek részére, 15 napon belül az államigazgatási szervek, az érintett területi és települési önkormányzatok részére, amely tárgyalásokon az építettő a településrendezési eszköz tervezetét közérthető módon ismerteti a megjelentekkel, különös tekintettel a beruházás lezárásával megvalósuló környezetalakítás végleges állapotának bemutatására.

(7) A (6) bekezdés szerinti tárgyalásokról az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal jegyzőkönyvet készít, amely tartalmazza a felmerült véleményeltéréseket és a településrendezési eszköz elfogadásra alkalmassá tételéhez szükséges feltételeket.

(8) Azt az érdekeltet, aki az egyeztető tárgyaláson meghívás ellenére nem vett részt vagy aki az egyeztető tárgyaláson nem képviselteti magát, az eljárás során kifogást nem emelő véleményezőnek kell tekinteni.

(9) Ha a településrendezési eszköz készítéséhez vagy módosításához adatok beszerzése szükséges, az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal – az egyeztető tárgyalás összehívásával egyidejűleg – az előzetes tájékoztatási szakasz szerinti előzetes adatszolgáltatást kér az érintett államigazgatási szervtől.

(10) Az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal a jegyzőkönyveket, a záró szakmai véleményét, valamint a településrendezési eszköz – szükség szerint módosított – tervezetét 8 napon belül megküldi a polgármesternek a településrendezési eszköz elfogadása érdekében, és kezdeményezi a képviselő-testület összehívását.

(11) A polgármester az iratok kézhezvételét követő 15 napon belül képviselő-testületi ülést hív össze a településrendezési eszköz megállapítása céljából. A településrendezési eszközt úgy kell elfogadni, hogy az legkésőbb a kihirdetését követő 5. napon hatályba lépjen.

(12) Ha a települési önkormányzat a településrendezési eszközt a (10) bekezdés szerinti javaslatnak megfelelően, a (11) bekezdés szerinti határidőben nem fogadja el, a fővárosi és megyei kormányhivatal intézkedik az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás megindítása iránt.

(13) Ha az a közlekedési infrastruktúra-beruházás miatt szükséges, az országos településrendezési és építési követelményekről szóló jogszabály 2012. augusztus 6-án vagy azt megelőzően hatályos településrendezési követelményeinek megfelelően kidolgozott településrendezési eszközök 2021. december 31-ig módosíthatók.

(14) Ha az építtető a (2) bekezdés szerinti kérelem előterjesztését az építési engedélyezési eljárásban igazolja, az építési engedélyt a jegyző (főjegyző) településrendezési követelmények és a helyi építési követelmények megfelelőségéről szóló szakhatósági állásfoglalásának hiányában vagy a hozzájárulás elutasítása esetén is ki kell adni. Ha nem került kiadásra a 6/D. § (3) bekezdése szerinti rendelet, akkor az építési engedély akkor válik hatályossá és az építési tevékenység akkor kezdhető meg, amikor a településrendezési eszköz olyan módosítása lép hatályba, amellyel a kiadott engedély összhangban van.”

III.

- [16] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján az ügyben tanácsban járt el.
- [17] 2. Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben írt feltételeit, különösen az indítványozó Abtv. 26–27. §-a szerinti érintettségét, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-a szerinti feltételek fennállását.
- [18] 3. Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata az ügy érdemi vizsgálatának előkérdése. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként az indítványozói jogosultság kérdését vizsgálta. 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 tartalmaznak 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 az önkormányzat indítványozói jogosultságát az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes alkotmányjogi panasz hatáskörben tehát már korábbi határozataiban is elismerte.
- [19] A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának megsértésére ugyanakkor az indítványozó az Abtv. 32. cikk (2) bekezdése alapján nem jogosult hivatkozni.
- [20] 4. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva nap elteltével alkotmánybírói eljárás megindításának nincs helye. Az R. indítvánnyal támadott rendelkezései 2020. augusztus 8-án léptek hatályba, ezért az indítványozó 2021. február 2-án előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak minősül.
- [21] 5. 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.
- [22] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány e követelményeknek részben eleget tesz, azonban az R.-nek a Trtv. egyes rendelkezéseibe ütközése kapcsán nem jelölte meg az Alaptörvény megsértett rendelkezését, nem hivatkozik Alaptörvényben biztosított jog sérelmére, és indokolást sem tartalmaz arra nézve, hogy az R. miért ellentétes az Alaptörvénnyel, ezért az indítvány e körben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b), d) és e) pontjai szerinti követelményeknek.
- [23] 6. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [24] Megállapítható, hogy az R. támadott rendelkezései vonatkozásában a közvetlen alkalmazás Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt feltételei fennállnak. A támadott rendelkezések ugyanis a beruházások tekintetében minden más állami aktus közbejötté nélkül érvényesülnek, az indítványozó által állított jogsérelem magából a támadott szabályozási megoldásból ered, tehát azok az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal támadhatók {vö. 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [14]; 3103/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [10]}.

- [25] 7. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert az indítványozó alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó 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; végül 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 (vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]).
- [26] Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) a helyi önkormányzat számára építésügyi feladatokat határoz meg, amely feladatokat többek között helyi rendeletek megalkotásával látja el (6. §–6/B. §). A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: 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]. Az R. indítvánnyal érintett rendelkezései Balatonvilágos közigazgatási területén elhelyezkedő ingatlanoknak az építési beruházásaira vonatkoznak, ezért megállapítható, hogy azok a jogorvoslat lehetősége nélkül, közvetlenül az önkormányzat tevékenységével kapcsolatos jogaira (rendeletalkotási jogára) vonatkoznak, konkrét jogviszonyait közvetlenül és ténylegesen érintik.
- [27] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó a támadott – közvetlenül hatályosuló – jogszabályi rendelkezések vonatkozásában érintettnek minősül.
- [28] 8. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény népszuverenitásra vonatkozó B) cikk (3)–(4) bekezdései {22/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [15]; 3381/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [7]}, a jogforrási hierarchiára vonatkozó T) cikk (3) bekezdése {3167/2021. (IV. 30.) AB végzés, Indokolás [23]; 3072/2021. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [13]; 3296/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [24]}, a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjára vonatkozó Q) cikk (2)–(3) bekezdései {3206/2021. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [35]; 3226/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [10]} tekintetében korábban megállapította, hogy azok olyan rendelkezések, amelyekből Alaptörvényben biztosított jog nem vezethető le.
- [29] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt, az indítványban hivatkozott aktív és passzív választójogra, valamint a közhivatal-viseléshez való jogra a közhatalmat gyakorló önkormányzat közvetlenül alapjogi igényt nem alapozhat, e jogok sérelmét is az önkormányzashoz való jogából eredő rendeletalkotási hatáskörének megsértése körében állította.
- [30] 9. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek annak vizsgálatát tekintette, hogy az R. támadott rendelkezései az indítványozó rendeletalkotási hatáskörét alaptörvény-sértő módon korlátozták-e.
- [31] 10. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [32] 1. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [33] 1.1. Az Alaptörvény 31. cikk (1) és (3) bekezdéseinek, valamint a 32. cikk (1) bekezdés a) pontjának állított sérelme (önkormányzashoz való jog, önkormányzati rendeletalkotás) tekintetében az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [34] Az indítványozó álláspontja szerint az R. megalkotásával a jogalkotó elvonta az Alaptörvényből eredő rendeletalkotási hatáskörét, mert az a HÉSZ-ben megállapítottakkal ellentétes szabályokat rögzít.

- [35] Az Alkotmánybíróság elsőként az önkormányzati autonómia, az önkormányzati feladat- és hatáskörgyakorlás alkotmányos jellegét tekintette át.
- [36] Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Ennek különös jelentősége abban áll, hogy az Alaptörvény egyértelműen elismeri az összállami érdektől elkülönülő helyi közügy és közhatalom létét. 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 szükség-szerűen 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 kiüresítése 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] törvénnyel korlátozhatja, de nem üresítheti ki {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [162]}.
- [37] Az Alkotmánybíróságnak tehát jelen ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy az R. megalkotásával az indítványozó rendeletalkotási hatásköre kiüresedett-e. Ehhez először a vonatkozó szabályozási környezet áttekintésére volt szükség.
- [38] Az R. preambuluma szerint a Kormány az R. megalkotásakor az Ngvtv. 12. § (5) bekezdés a), d) és f) pontjában, a 6. § tekintetében pedig az Étv. 62. § (1) bekezdés 27. pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében járt el. Az Ngvtv. vonatkozó rendelkezései alapján felhatalmazást kapott a Kormány arra, hogy rendeletben állapítsa meg a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyek körét, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyben feladatkörrel rendelkező kormány megbízott kijelölését, a kiemelt jelentőségű ügyben az Ngvtv.-ben foglalt határidőknél rövidebb határidőket. Az Étv. szerint pedig felhatalmazást kapott a Kormány arra, hogy az Ngvtv. szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás során építési tevékenységgel érintett telekre, valamint az azok közvetlen környezetébe tartozó telkekre vonatkozóan az ott megvalósítandó közérdekű beruházás érdekében a beépítés szabályait, és a beruházásokkal összefüggő különös hatósági eljárási szabályokat rendelettel állapítsa meg.
- [39] Az indítványozónak a helyi építési szabályzat megalkotására vonatkozó rendeletalkotási kötelezettségét az Étv. 13. § (1) bekezdése írja elő, amely szerint az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania. Az Étv. 62. § (6) bekezdés 6. pontja pedig felhatalmazást ad a települési önkormányzatnak, hogy rendeletben állapítsa meg a helyi építési szabályzatát.
- [40] Az R. Balatonvilágos közigazgatási területén elhelyezkedő, meghatározott helyrajzi számú ingatlanokat illetően határoz meg az Ngvtv. és az Étv. felhatalmazó rendelkezésein alapuló sajátos beépítési szabályokat és egyedi építési követelményeket, ugyanakkor nem terjed ki Balatonvilágos teljes közigazgatási területére. Az Étv. 62. § (6) bekezdés 6. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló, az indítványozó által megalkotott HÉSZ Balatonvilágos közigazgatási területén továbbra is irányadó, az indítványozó által közvetlenül igazgatott terület építési szabályait magában foglaló jogszabály. Az R. megalkotásával a HÉSZ nem került hatályon kívül helyezésre, az abban foglaltaknak Balatonvilágos közigazgatási területén általánosan érvényesülniük kell, azonban az R. a 6/K. §-ában

és a 2. mellékletének 49. sorában pontosan meghatározott helyrajzi számú ingatlanok tekintetében a HÉSZ-től eltérő szabályokat is magában foglal. Az R. 6/K. §-a azt is rögzíti, hogy a hatályos településrendezési eszköz vagy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) rendelkezéseit nem kell alkalmazni, ha azok a beépítés és az egyedi építési követelmények R.-ben meghatározott sajátos szabályaival ellentétesek, vagy azokat korlátozzák, illetve azzal össze nem egyeztethető előírásokat tartalmaznak. Mindez tehát azt jelenti, az Ngvtv. és az Étv. felhatalmazó rendelkezései által a jogalkotó ugyan korlátozta az indítványozó közigazgatási területéhez tartozó meghatározott ingatlanok tekintetében az indítványozó rendeletalkotási jogát, azonban az R. az indítványozónak a helyi építési szabályzat megalkotására vonatkozó jogát nem üresítette ki.

- [41] Az indítványozó azon érve, hogy a helyi önkormányzat hatáskörét csak sarkalatos törvény szabályozhatja és szűkítheti, szintén nem megalapozott, mivel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében feladat- és hatáskörét, így rendeletalkotási jogát törvény – és nem sarkalatos törvény – keretei között gyakorolhatja. Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdésében foglalt sarkalatos törvényi előírás a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozással szembeni követelmény, azonban a Kormányt az R. megalkotására felhatalmazó Ngvtv., és Étv. sem minősül kifejezetten a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabálynak még akkor sem, ha a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét érintő rendelkezéseket is tartalmaz. Az indítványozó egyébiránt sem az Ngvtv., sem az Étv. felhatalmazó rendelkezéseinek alkotmányosságát nem vitatta.
- [42] Az indítványozó a rendeletalkotási hatáskörének megsértése körében kifogásolta azt is, hogy a HÉSZ-t érintően az Ngvtv. 6/H. §-a szerinti eljárások nem kerültek lefolytatásra. Az Ngvtv. 6/H. §-a a közlekedési infrastruktúra-beruházással érintett települések önkormányzatainak településrendezési eszközeivel kapcsolatos követelményeket tartalmazza. Ezeket az eljárási szabályokat a jelen ügyben ugyanakkor nem kellett alkalmazni, mert az R. indítvánnyal érintett rendelkezései szállodafejlesztésre, valamint az ahhoz kapcsolódó építmények, infrastrukturális fejlesztések és kapcsolódó ingatlanfejlesztés megvalósítására irányuló beruházásokkal összefüggő előírásokat foglalnak magukban, és nem közlekedési infrastruktúra-beruházásra vonatkoznak.
- [43] A fent kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. nem üresítette ki az indítványozónak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontján alapuló helyi építési szabályzatra vonatkozó rendeletalkotási hatáskörét.
- [44] 1.2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének állított sérelme kapcsán az Alkotmánybíróság a következőkre jutott.
- [45] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének megsértésére arra figyelemmel hivatkozott, hogy a Kormány számára, mint a HÉSZ-t megalkotó és az R. miatt szükség szerint azt módosítani kényszerülő önkormányzat részére kellő felkészülési időt nem biztosított, ugyanis az R. kifogásolt rendelkezéseit beiktató Módr. a Magyar Közlönyben való megjelenésének másnapján már hatályba is lépett.
- [46] Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonság követelményéből fakadó elv a kellő felkészülési idő biztosítása, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre {vö. többek között: 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}.
- [47] „A »kellő idő« követelményének alkotmányossági szempontjait az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatában az alábbiak szerint összegezte: »a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva.« {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]} Ennek megfelelően a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor tekintettel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, míg a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire, illetve az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket

ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek – a kötelezettségeik teljesítésére képesek lehessenek, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne – valósítsanak meg jogellenes magatartást.” {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [101]}

- [48] Jelen ügyben megállapítható, hogy az R. az indítványozó számára olyan új, illetve többletkötelezettséget, amelyre kellő felkészülési időt szükséges biztosítani, nem ír elő. Az R. 6/K. §-a ugyanis akként rendelkezik, hogy ha a hatályos településrendezési eszköz vagy az OTÉK a beépítés és az egyedi építési követelmények R.-ben meghatározott sajátos szabályaival ellentétes, vagy azokat korlátozza, illetve azzal össze nem egyeztethető előírást tartalmaz, akkor a településrendezési eszköz vagy az OTÉK ezen rendelkezéseit nem kell alkalmazni, nem ír elő ugyanakkor kötelezettséget arra, hogy a HÉSZ-t az R.-nek megfelelően módosítani is kellene.
- [49] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a kellő felkészülési idő sérelme a vizsgált esetben nem állapítható meg.
- [50] 2. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az R. 6/K. §-a, valamint a 2. mellékletben foglalt táblázat 49. sora alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2021. június 15.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/231/2021.

• • •