

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3441/2022. (X. 28.) 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:

1. 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 3. § (4) és (5) bekezdése, 4. § (1) és (2) bekezdése, 6/E. §-a, 6/R. §-a, 65. §-a, 72. §-a, a 2. mellékletben foglalt táblázat 32. és 33. sorai, továbbá az 5. mellékletben foglalt 1–11. sorszám alatti táblázatok alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egyes földügyi eljárások részletes szabályairól szóló 384/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 23/A. § (1) bekezdése és 23/B. § (1) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó helyi önkormányzat jogi képviselője útján (dr. Litresits András ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte az Alkotmánybíróságtól 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: Kormányrendelet1) 3. § (4) és (5) bekezdése, 4. § (1) és (2) bekezdése, 6/E. §-a, 6/R. §-a, 65. §-a, 72. §-a, a 2. mellékletben foglalt táblázat 32. és 33. sorai, továbbá az 5. mellékletben foglalt 1–11. sorszám alatti táblázatok, valamint az egyes földügyi eljárások részletes szabályairól szóló 384/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet2) 23/A. § (1) bekezdése és 23/B. § (1) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó álláspontja szerint a 436/2021. (VII. 16.) Korm. rendelettel és a 620/2021. (XI. 8.) Korm. rendelettel módosított Kormányrendelet1, továbbá a 735/2021. (XII. 21.) Korm. rendelettel módosított Kormányrendelet2 alaptörvény-ellenesek, mert egyes rendelkezéseik sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a P) cikk (1) bekezdését, a Q) cikk (2) bekezdését, az I. cikk (3) bekezdését, a XIII. cikk (1) és (2) bekezdését, a XV. cikk (2) bekezdését, a XXI. cikk (1) bekezdését, a 15. cikk (1) és (4) bekezdését, a 28. cikkét, a 31. cikk (1) bekezdését, a 32. cikk (1) bekezdés *a*), *e*) és *l*) pontját, továbbá (2) és (3) bekezdését, az alábbiak szerint.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panasz előzményeként az indítványozó előadta, hogy a Kormányrendelet1 336/2019. (XII. 23.) Korm. rendelettel történt módosítása a Budapest XIV. kerület 31267/132, 31267/133, 31267/134 és 31267/135 helyrajzi számú ingatlanokat (a továbbiakban: Csömöri úti telkek) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánította. A Kormányrendelet1 371/2019. (XII. 30.) Korm. rendelettel történt módosítása a Budapest XIV. kerület, belterület 32707 helyrajzi számú ingatlannal bővítette (32707/1, 32707/2, 32707/4, 32707/5, 32707/6, 32707/7, 32707/8 és 32707/9 helyrajzi számú ingatlanok, a továbbiakban: volt Dürer kert) a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások, valamint kiemelt jelentőségű ügyek körét. A módosítások eredményeként a Budapest XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata Képviselő-testületének Zuglói építési szabályzatáról szóló 11/2021. (III. 26.) önkormányzati rendeletétől (a továbbiakban: ZÉSZ) és a Budapest XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata Képviselő-testületének Zuglói városképvédelméről szóló

10/2021. (III. 26.) önkormányzati rendeletében (a továbbiakban: ZVR) foglalt általános előírásoktól eltérő szabályokat határoztak meg a területtel kapcsolatban. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban részletezte a kerületi szabályoktól való – a támadott rendelkezések által szabályozott – főbb eltéréseket is.

- [4] 3. Előadta az indítványozó, hogy mivel a Kormányrendelet¹ támadott rendelkezései az érintett ingatlanok építési paramétereit tekintetében az indítványozó által megalkotott ZÉSZ és ZVR rendelkezéseitől (álláspontja szerint) jogellenes módon eltérő mértékeket és előírásokat állapítottak meg, így jogsérelme a 2021. július 17. napjától hatályos Kormányrendelet¹ rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés vagy más állami jogalkalmazási aktus közbejötté nélkül következett be; amely jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Ugyanezt állította a Kormányrendelet² támadott rendelkezési kapcsán is, tekintettel arra, hogy a módosítás eredményeképpen az indítványozótól elvonták a telekalakítási szakhatósági feladat- és hatáskört.
- [5] 4. Az indítványozó az alábbi okokból tartja alaptörvény-ellenesnek a Kormányrendelet¹ és a Kormányrendelet² módosítással érintett rendelkezéseit.
- [6] 4.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvének sérülését abban látja az indítványozó, hogy valamely jogszabály a visszaható hatály tilalmát sérti akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszaható hatállyal történt, de a jogszabály rendelkezéseit a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. A Kormányrendelet¹ 65. §-a [amelyet a 436/2021. (VII. 16.) Korm. rendelet 2. §-ával módosítottak] és 72. §-a [amelyet a 620/2021. (XI. 8.) Korm. rendelet 4. §-ával módosítottak] értelmében a jogszabályt a hatálybalépésekor folyamatban lévő közigazgatási hatósági ügyekben is alkalmazni kell. Felhívta azt is, hogy amennyiben a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz, akkor az ellentétes az Alaptörvénnyel. Álláspontja értelmében, amennyiben 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. Ebben a körben felhívta a kellő felkészülési idő hiányát is, bár ennek alátámasztására – nyilvánvaló elírásként – a B) cikk (2) bekezdését jelölte meg.
- [7] 4.2. Hivatkozott az indítványozó arra is, hogy az Alaptörvény P) cikke tartalmazza a környezet védelmének általános kötelezettségét, ami alapján látható, hogy az állam kötelezettsége a természeti erőforrásokhoz, így parkokhoz, zöldterületekhez való hozzáférés biztosítása. Az Alaptörvény P) cikke szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott egészséges környezethez való joggal, előbbi az utóbbinak intézményvédelmi kötelezettségének részleteit tartalmazza. Arra hivatkozik, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében rögzített egészséges környezethez való jog érvényesítése a kerületi lakosok és a helyi közösség érdekeit képviselő indítványozó, mint önkormányzat feladata és kötelezettsége, de ez az intézményvédelmi kötelezettség a megtámadott kormányrendeletekkel sérül.
- [8] 4.3. Az Alaptörvény Q) cikkének sérelmét a panasz azért vetette fel, mert a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény (továbbiakban: Charta) 3. cikke meghatározza a helyi önkormányzás fogalmát, márpedig a 3. cikk 1. pontja szerint „[a] helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” Megállapítható szerinte a Charta sérelme, ugyanis a Kormányrendelet¹ megszünteti a zuglói önkormányzat azon jogát, hogy egészséges környezethez való jog és az önkormányzati jog gyakorlása keretében saját maga határozza meg avagy „saját hatáskörükben szabályozzák” az épített környezet, így az életminőség alapvető paramétereit.
- [9] 4.4. A tulajdonhoz való alapvető jog sérelmét arra alapozva állította, hogy a volt Dürer kerttel határos, indítványozó tulajdonában álló közterület ingatlanok esetén az indítványozó tulajdonjogából fakadó rendelkezési jogosultsága sérül azzal, hogy a módosított Kormányrendelet¹ elvonja a közterület-alakítás jogkörét, amely eddig az indítványozót illette meg, mint ahogyan a kerület többi közterület ingatlana vonatkozásában is. Azt is kifejtette, hogy a tulajdonában álló, a beruházással határos közterületek vonatkozásában a tulajdonjogából fakadó rendelkezési jogosultsága sérül azzal, hogy a Kormányrendelet¹ elvonja a közterület-alakítás jogkörét. Kiemelte, hogy a jogszabályok szerinte nem felelnek meg a közérdekűségi-arányossági tesztnek sem.

- [10] 4.5. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét arra alapozva állította a panasz, hogy az indítványozó ellenzéki vezetőség önkormányzatnak tekinthető, ugyanakkor szerinte nincs a józan észnek és a tisztességes eljárásnak megfelelő alkotmányos indoka annak, hogy az indítványozó önkormányzat hátrányos különbségtételben részesült. Az indítványozó álláspontja szerint a Kormányrendelet1 és a Kormányrendelet2 együttes hatása vonatkozásában kimutatható az ún. „*chilling effect*”, azaz a jogi szabályozásnak az állami beavatkozásnak az alapjogok érvényesülésére gyakorolt dermesztő hatása. Ennek oka szerinte, hogy kiszámíthatatlan és tervezhetetlen a helyi szabályozás, ha a Kormány bármikor egyedileg átírhatja az építésügyi szabályokat.
- [11] 4.6. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmét arra alapozva állította, hogy az indítványozó – mint a helyi közösség érdekét képviselő szervezet – egészséges környezethez való jogát is sérti, hogy a centralizált állam (Kormány) megakadályozza abban, hogy az egészséges környezethez való jogát a saját (zuglói) közösségük számára biztosítsák, ezáltal ez visszalépést jelent a környezeti téren már elért védelmi szinttől, ami szerinte *ab ovo* jogellenes.
- [12] 4.7. Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésével ellentétesek az indítványozó szerint a kormányrendeletek vonatkozó rendelkezései, hiszen azok településrendezési körbe tartoznak, amit a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) is a helyi (kerületi) önkormányzat hatáskörébe utal, így azt a Kormány nem szabályozhatja, továbbá a kormányrendelet ellentétes a két említett törvénnyel, így az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével is ellentétes.
- [13] Kiemelte, hogy Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése értelmében a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes, de a Kormányrendelet1 [különösen a 3. § (5) bekezdés *b*) pontja] ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése *l*) pontja szerinti, törvényben meghatározott feladat- és hatáskörökkel, nevezetesen a településképvédelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) 12. § (2) bekezdés *a*) és *c*) pontjaival, az Étv. 6. § (1) bekezdésével és 13. § (1) bekezdésével, továbbá az Mötv. 13. § (1) bekezdés 1. pontjával.
- [14] 4.8. Álláspontja szerint sérült az Alaptörvény 28. cikke is, mert a Kormányrendelet1 nem felel meg sem a józan észnek, sem a közjónak, sem a zuglói lakosok egészséges környezethez való jogának.
- [15] 4.9. A támadott rendeletek az indítványozó szerint sértik az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében [különösen az *a*), *e*) és *l*) pontjaiban], valamint (2) bekezdésében foglalt hatáskörét. Álláspontja szerint a településfejlesztési és a településrendezési feladatok ellátása és ennek keretében a kapcsolódó szabályozók megalkotása vitathatatlanul egyike a legalapvetőbb helyi közügyeknek, amelyekről a helyi önkormányzatoknak kell gondoskodniuk. Szerinte a Kormány teljesen elvonta az indítványozó önkormányzat azon jogát, hogy legalább a legelemibb követelményeit meghatározza a közigazgatási területén tervezett, a XIV. kerület infrastrukturális terhelését, városképét, a lakosság életminőségét, jövőbeni településfejlesztési lehetőségeit alapvetően meghatározó építési beruházásoknak.
- [16] Szerinte az Étv. 62. § (1) bekezdés 27. pontja alapján a Kormányrendelet1-et csak „az Ngtv. szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás” fordulata (mint felhatalmazó rendelkezés) alapján lehetett volna megalkotni, de jelen esetben nincs olyan hatályos jogszabály, ami a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngtv.) 11. §-a alapján a Kormányrendelet1-gyel érintett zuglói beruházásokat kiemelt jelentőségű beruházássá nyilvánította volna, így a Kormányrendelet1 csorbítja a zuglói önkormányzat Alaptörvényben biztosított helyi közügyben történő szabályozási jogát, továbbá a Kormány túllépett a törvényben [az Étv. 62. § (1) bekezdés 27. pontjában] biztosított jogalkalmazási felhatalmazáson. A Kormányrendelet2 tartalma pedig szerinte az Étv. 62. § (1) bekezdés 29. pontjában foglalt felhatalmazást meghaladta, mivel az csak telekalakítási eljárás lefolytatására terjed ki, ugyanakkor a Kormányrendelet2 [a 23/A. § (1) bekezdése és 23/B. § (1) bekezdés *b*) pontja] elvonta a zuglói önkormányzat törvényben meghatározott [az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *l*) pontjából fakadó] feladat- és hatáskörét.
- [17] Az indítványozó szerint az ügy lényeges kérdése, hogy megvalósítja-e a hatáskör kiüresítését, ha a Kormány teljes mértékben kizárja az érintett zuglói települési önkormányzatot a település infrastrukturális terhelését, városképét, a lakosság életminőségét, jövőbeni településfejlesztési lehetőségeit döntő mértékben meghatározó beruházásokra irányadó követelmények meghatározásából, melynek eredményeképpen az Alaptörvény

32. cikk (1) bekezdésének I) pontja alapján az indítványozó önkormányzashoz való joga és önkormányzati autonómiája teljes mértékben kiüresedik. Szerinte az alaptörvényi rendelkezések egyértelművé teszik, hogy az önkormányzat azon joga, hogy gyakorolja a külön törvényben (Étv., Tvtv., Mötv.) meghatározott feladat- és hatásköröket, alkotmánybírósi védelmet élvez. Szerinte a támadott kormányrendeletek kimerítik a kiüresítési mércét, mivel a Kormány teljesen elvonta az indítványozó önkormányzat azon jogát, hogy legalább a legelembb követelményeit meghatározza és ellenőrizzé a közigazgatási területén tervezett, a XIV. kerület infrastrukturális terhelését, városképét, a lakosság életminőségét, jövőbeni településfejlesztési lehetőségeit alapvetően meghatározó építési beruházásoknak. Ebben a körben is visszautalt rá, hogy ezáltal az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében rögzített egészséges környezethez való jog is sérült.

II.

[18] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

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

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

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

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

[...]

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

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

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

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

a) rendeletet alkot; [...]

e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; [...]

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

(2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

[19] 2. A Kormányrendelet¹ indítvánnyal érintett – az alkotmányjogi panasz benyújtásakor hatályos – rendelkezései:

„3. § (4) A 2. mellékletben foglalt táblázat 32., 49., 58., 59., 62., 68. és 73. sora szerinti beruházás esetében településképi véleményezési eljárást nem kell lefolytatni.

(5) A 2. mellékletben foglalt táblázat 33. sora szerinti beruházás esetében

a) a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 27. §-a szerinti közterület alakítási terv készítésének és alkalmazásának nincs helye,

b) az épület magassága és megjelenése vonatkozásában szakmai konzultációt nem kell lefolytatni.”

„4. § (1) A 2. mellékletben foglalt táblázat 4., 5., 6., 8., 10., 17., 32., 33., 37., 48., 49., 50., 58., 59., 62., 63., 67., 69., 73., 75., 79., 80., 82. és 83. sora szerinti beruházás esetében az 1. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási hatósági ügyekre vonatkozó ügyintézési határidő – az előzetes vizsgálati eljárás, a környezeti hatásvizsgálati eljárás, az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás, valamint a természetvédelmi eljárások kivételével, illetve ha jogszabály rövidebbet nem állapít meg – tizenöt nap.

(2) A 2. mellékletben foglalt táblázat 4., 5., 6., 8., 10., 17., 32., 33., 37., 48., 49., 50., 58., 59., 62., 63., 64., 67., 69., 73., 75., 79., 80., 82. és 83. sora szerinti beruházás esetében az 1. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási hatósági ügyekben a szakhatósági eljárásra vonatkozó ügyintézési határidő – a környezetvédelmi és természetvédelmi szakhatóság eljárása kivételével, illetve ha jogszabály rövidebbet nem állapít meg – nyolc nap.”

„6/E. § (1) A 2. mellékletben foglalt táblázat 33. sora szerinti beruházás esetében a 2. mellékletben foglalt táblázat B:33 mezőjében megjelölt telkekre és ingatlanokra a beépítés szabályait és az egyedi építési követelményeket a (2)–(3) bekezdés állapítja meg, azzal, hogy

a) a hatályos településrendezési terv és az OTÉK előírásait a (2)–(3) bekezdésben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni,

b) ha a hatályos településrendezési terv és az OTÉK a beépítés (2)–(3) bekezdésben meghatározott sajátos szabályaival ellentétes, vagy azzal össze nem egyeztethető előírást tartalmaz, akkor a településrendezési tervet és az OTÉK-ot nem lehet alkalmazni.

(2) A 2. mellékletben foglalt táblázat B:33 mezőjében megjelölt telkekre és ingatlanokra meghatározott sajátos beépítési szabályok:

1. a terepszint alatti beépítettség legnagyobb mértéke 70%,
2. a terepszint feletti beépítettség legnagyobb mértéke 50%,
3. a parkolási szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke 1,4 m²/m²,
4. az általános szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke – az 5. alpontban foglalt kivétellel – 3,5 m²/m²,
5. a 32707/7 helyrajzi számú ingatlan tekintetében az általános szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke 2,5 m²/m²,
6. a telkek beépítési módja szabadon álló,
7. a kialakítható telek legkisebb területe nem meghatározott,
8. a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 30%,
9. az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 35 méter,
10. az építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,
11. az előkert, az oldalkert és a hátsókert mérete 0 méter,
12. a meglévő és újonnan megvalósuló épületekhez – akár szomszédos ingatlanon lévő épületekhez is – lehet zárt sorúan csatlakozni,

13. a beruházással összefüggésben megvalósuló építmények között nem kell telepítési távolságot tartani, azok a telekhatárokon is csatlakozhatnak egymáshoz,
 14. az ingatlanokon létesíthető kapubehajtó megengedett legnagyobb szélessége 10 méter,
 15. az ingatlanokon nyitott vagy részben fedett gépkocsilehajtó létesíthető,
 16. az ingatlanok feltárása a szükséges számú kapubehajtóval történhet,
 17. ha az ingatlan több közterülettel vagy magánúttal is határos, a gépjárművel való kiszolgálást biztosító új kapubehajtót az erre alkalmas közterületről vagy magánútról kell biztosítani,
 18. a kapubehajtót az erre alkalmas alacsonyabb hálózati szerepet betöltő útról vagy más, a közforgalom számára megnyitott vagy attól elzárt magánútról is lehet biztosítani,
 19. a beépítésre szánt terület megközelítését, kiszolgálását biztosító magánút a közforgalom számára megnyitott vagy attól elzárt magánútként vagy más útként – az út vagy útszakasz hosszára, alakjára, méretére, hálózati szerepére és egyéb utakhoz való csatlakozására vonatkozó korlátozás nélkül – alakítható ki,
 20. a beépített területbe nem kell beszámítani az átriumot, a fedett udvart, az előtetőt, a legalább három oldalról nyitott fedett területet,
 21. új épület építése esetén a 100 m²-nél nagyobb alapterületű összefüggő lapostető 50%-án zöldtető létesíthető,
 22. a tetőtérben több építményszint is kialakítható,
 23. a telken lakó rendeltetésű épület és a lakó rendeltetéshez kapcsolódó egyéb funkciójú épület is elhelyezhető, azzal, hogy az elhelyezhető lakások száma és méretezése nem korlátozott a 32707/4, 32707/5, 32707/6, 32707/8 és 32707/9 helyrajzi számú ingatlanok, valamint az ezen ingatlanokból a telekalakítási eljárás során kialakuló új ingatlanok tekintetében,
 24. a telek természetes terepszintje tartós vagy végleges kialakítással legfeljebb 1,5 méterrel változtatható meg,
 25. az ingatlanoknak a terepszint alatt beépíthető területét és a terepszint feletti területét nem szükséges közhasználat céljára fenntartani és megnyitni, az ingatlanok vonatkozásában közcélú parkolóhely vagy más járműtároló létesítésére és fenntartására irányuló kötelezettség nem áll fenn,
 26. az épület legmagasabb pontja nem haladhatja meg a 35 métert, egyéb magasságra vonatkozó korlátozás – a 9. pontban foglalt kivétellel – nincsen.
- (3) A (2) bekezdés 9. pontjának alkalmazása során az épületmagasságot az e § hatálybalépésekor hatályos OTÉK-ban foglalt követelmények szerint kell számítani.”

„6/R. § (1) A 2. mellékletben foglalt táblázat 32. sora szerinti beruházás esetében a 2. mellékletben foglalt táblázat B:32 mezőjében megjelölt telkekre és az azokból telekalakítással kialakításra kerülő telkekre a sajátos beépítési szabályokat és az egyedi építési követelményeket a (2)–(11) bekezdés állapítja meg azzal, hogy

- a) a hatályos OTÉK előírásait a (2)–(11) bekezdésben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni,
- b) ha a hatályos településrendezési eszköz vagy az OTÉK a beépítés (2)–(11) bekezdésben meghatározott sajátos szabályaival ellentétes vagy azzal össze nem egyeztethető előírást tartalmaz, akkor a településrendezési eszközt és az OTÉK-ot nem lehet alkalmazni.

(2) A 2. mellékletben foglalt táblázat B:32 mezőjében megjelölt telkekre és az azokból telekalakítással kialakításra kerülő telkekre meghatározott sajátos beépítési szabályok és egyedi építési követelmények:

1. a kialakítható telek legkisebb területe 5000 m², kivéve az önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánút területet, amely az OTÉK vagy a településrendezési eszköz szerinti ilyen területre meghatározott legkisebb terület mérettől eltérhet,
2. a terepszint alatti és a terepszint feletti építési hely az érintett ingatlanok teljes területe,
3. a meglévő és újonnan megvalósuló épületekhez – akár szomszédos ingatlanon lévő épületekhez is – lehet zártan csatlakozni,
4. a beruházással összefüggésben megvalósuló építmények között nem kell telepítési távolságot tartani, azok a telekhatárokon is csatlakozhatnak egymáshoz,
5. az ingatlanokon nyitott gépkocsilehajtó létesíthető,
6. ha az ingatlan több közterülettel vagy magánúttal is határos, a gépjárművel való kiszolgálást egyidejűleg az erre alkalmas összes közterületről és magánútról is lehet biztosítani,
7. az épületek a felszín alatt és a földszinten összenyithatók,
8. a közterület fölé nyúló épületrész-kiugrás legfeljebb 1,5 m, az előtető legfeljebb 2,5 m kinyúlású lehet,
9. a külön helyrajzi számú ingatlanon lévő épület terepszint alatt az önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánút alá kinyúlhat, abban az esetben is, ha a magánút közforgalom céljára megnyitott, a magánút alá

kinyúló terepszint alatti épület kinyúlás a magán út teljes területére kiterjedhet, és azt nem kell az épülettől szerkezetileg leválasztott módon kialakítani,

10. a telkeken kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó, hitéleti, nevelési, oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális, közösségi szórakoztató, szállás jellegű, igazgatási, iroda, sport és lakó rendeltetésű épületek, illetve ezek kiszolgáló építményei elhelyezhetőek,

11. a telken elhelyezhető épületek és rendeltetési egységek száma, illetve az egyes rendeltetési egységek területe nem korlátozott,

12. P+R rendszerű személygépkocsi-várakozóhelyet nem kell kialakítani,

13. a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt – az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú – személygépkocsi-várakozóhely legalább 55%-ának elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy

a) az OTÉK 42. § (11) bekezdése ezen követelmények érvényesítése esetében is alkalmazható,

b) az önálló rendeltetési egységek számától függetlenül, egy személygépkocsi elhelyezését kell biztosítani minden lakás önálló rendeltetési egysége után,

14. új épület építése esetén a zöldfelület minden 200 m²-e után legalább 1 környezettűrő, nagy lombkoronát növelő fát kell telepíteni, kivéve, ha az 5. mellékletben megjelölt földrészletek terepszint alatti beépítésének megengedett legnagyobb mértéke 100%. A telepítendő fa az érintett földrészleten kívül is elhelyezhető a 2. mellékletben foglalt táblázat B:32 mezőjében megjelölt telkek és az azokból telekalakítással kialakításra kerülő telkek bármelyikén,

15. zöldtető kialakítása nem kötelező,

16. a vízfelület az OTÉK 5. számú melléklete szerint számítandó be a zöldfelületbe,

17. a kialakításra kerülő zöldfelület a földrészleteken belül korlátozás nélkül elhelyezhető,

18. az épületben kialakítható legfelső, huzamos emberi tartózkodásra szolgáló szint burkolt padlószintjének magassága – az épületmagasság előírt mértékének betartása mellett – nem korlátozott,

19. zártorú beépítés esetén egy vagy több épületrész magassága tetszőleges mértékben meghaladhatja a párkánymagasságot az előírt épületmagasság megtartása mellett,

20. közhasználat céljára szolgáló területet nem kell kialakítani,

21. az épület legmagasabb pontja legfeljebb 39 méter lehet,

22. építési határvonalon túlnyúló épületrész kiugrása közterület fölé kinyúlhat, azzal, hogy

a) a kinyúlás alsó síkja rendezett terepszint felett legalább 4,0 méter, és

b) kiugrást legfeljebb az egyes homlokzat-felületek 60%-án lehet kialakítani,

23. több lépcsőben visszahúzott tetőemeletek kialakíthatók,

24. amennyiben a WC-, vizezde szerelvényvel felszerelt helyiség gépi elszívással rendelkezik, úgy az OTÉK 99. § (9) bekezdése előírásait nem kell alkalmazni,

25. magánút zsákutcaként kialakítható útszakaszának legnagyobb hossza meghaladhatja a 30 métert, ha

a) a végén tehergépjárművek számára a megfelelő forduló kialakításra kerül, vagy

b) csak személygépjárművek számára létesített terepszint alatti parkolók megközelítésére szolgál, és a hulladék-szállítás, katasztrófavédelmi feladatok ellátása egyéb közterület vagy közhasználatra átadott terület felől megoldott.

(3) Az 5. mellékletben foglalt 1. táblázatban megjelölt földrészletre meghatározott sajátos beépítési szabályok és egyedi építési követelmények:

a) a terepszint feletti beépítés legnagyobb mértéke 70%,

b) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 95%,

c) a parkolási szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke 1,5 m²/m²,

d) az általános szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke 3,5 m²/m²,

e) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 15%,

f) az épületmagasság megengedett legkisebb mértéke 7 m,

g) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 25 m.

(4) Az 5. mellékletben foglalt 2. táblázatban megjelölt földrészletre meghatározott sajátos beépítési szabályok és egyedi építési követelmények:

a) a terepszint feletti beépítés legnagyobb mértéke 70%,

b) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 100%,

c) a parkolási szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke 3,5 m²/m²,

d) az általános szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke $4,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$,

e) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 10%,

f) az épületmagasság megengedett legkisebb mértéke 7 m,

g) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 35 m.

(5) Az 5. mellékletben foglalt 3. táblázatban megjelölt földrészletre meghatározott sajátos beépítési szabályok és egyedi építési követelmények:

a) a terepszint feletti beépítés legnagyobb mértéke 50%,

b) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 95%,

c) a parkolási szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke $3,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$,

d) az általános szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke $4,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$,

e) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 15%,

f) az épületmagasság megengedett legkisebb mértéke 7 m,

g) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 35 m.

(6) Az 5. mellékletben foglalt 4. táblázatban megjelölt földrészletre meghatározott sajátos beépítési szabályok és egyedi építési követelmények:

a) a terepszint feletti beépítés legnagyobb mértéke 65%,

b) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 95%,

c) a parkolási szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke $1,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$,

d) az általános szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke $3,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$,

e) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 20%,

f) az épületmagasság megengedett legkisebb mértéke 7 m,

g) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 25 m.

(7) Az 5. mellékletben foglalt 5. táblázatban megjelölt földrészletre meghatározott sajátos beépítési szabályok és egyedi építési követelmények:

a) a terepszint feletti beépítés legnagyobb mértéke 65%,

b) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 95%,

c) a parkolási szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke $1,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$,

d) az általános szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke $3,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$,

e) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 20%,

f) az épületmagasság megengedett legkisebb mértéke 7 m,

g) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 25 m.

(8) Az 5. mellékletben foglalt 6. táblázatban megjelölt földrészletre meghatározott sajátos beépítési szabályok és egyedi építési követelmények:

a) a terepszint feletti beépítés legnagyobb mértéke 50%,

b) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 95%,

c) a parkolási szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke $3,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$,

d) az általános szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke $4,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$,

e) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 15%,

f) az épületmagasság megengedett legkisebb mértéke 7 m,

g) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 35 m.

(9) Az 5. mellékletben foglalt 7. táblázatban megjelölt földrészletre meghatározott sajátos beépítési szabályok és egyedi építési követelmények:

a) a terepszint feletti beépítés legnagyobb mértéke 50%,

b) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 85%,

c) a parkolási szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke $3,0 \text{ m}^2/\text{m}^2$,

d) az általános szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke $4,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$,

e) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 25%,

f) az épületmagasság megengedett legkisebb mértéke 2 m,

g) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 35 m.

(10) Az 5. mellékletben foglalt 8. táblázatban megjelölt földrészletre meghatározott sajátos beépítési szabályok és egyedi építési követelmények:

a) a terepszint feletti beépítés legnagyobb mértéke 65%,

b) a terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke 85%,

- c) a parkolási szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke 1,5 m²/m²,
 d) az általános szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke 3,5 m²/m²,
 e) a zöldfelület megengedett legkisebb mértéke 25%,
 f) az épületmagasság megengedett legkisebb mértéke 2 m,
 g) az épületmagasság megengedett legnagyobb mértéke 21 m.

(11) A Budapest XIV. kerület belterület 31267/132, 31267/133, 31267/134 és 31267/135 helyrajzi számú telkek területén a magánutak területi lehatárolását az 5. mellékletben foglalt 9–11. táblázat tartalmazza.”

„65. § E rendeletnek 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 436/2021. (VII. 16.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Módr57.) megállapított 6/R. §-át, módosított 3. § (4) bekezdését, 4. § (1) és (2) bekezdését, 2. mellékletét és 5. mellékletét a Módr57. hatálybalépésekor folyamatban lévő közigazgatási hatósági ügyekben is alkalmazni kell.”

„72. § E rendeletnek 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 620/2021. (XI. 8.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Módr64.) megállapított 3. § (5) bekezdését, 6/E. §-át, 6/R. § (1), (2) és (11) bekezdését, 2. mellékletben foglalt táblázat 33. sorát és 5. mellékletben foglalt 9-11. táblázatát a Módr64. hatálybalépésekor folyamatban lévő közigazgatási hatósági ügyekben is alkalmazni kell.”

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

1.	A beruházás megnevezése	A beruházás megvalósításának helyszíne	Koordinációra kijelölt kormány megbízott [...]
32.	Komplex ingatlanfejlesztésre, illetve az ahhoz kapcsolódó építmények, infrastrukturális fejlesztések megvalósítására irányuló beruházás a Budapest XIV. kerületben	Budapest közigazgatási területén elhelyezkedő, természetben Budapest, XIV. kerület, Csömöri út 13–19., Bosnyák utca 48–56., Bosnyák utca 54–56., Rákospatak utca 12–28., a Budapest, XIV. kerület belterület 31267/132, 31267/133, 31267/134 és 31267/135 helyrajzi számokon nyilvántartott földrészletek	Budapest Főváros Kormányhivatalát vezető kormány megbízott
33.	Ingatlanfejlesztés Budapest XIV. kerületében	Budapest közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerinti Budapest XIV. kerület belterület 32707/1, 32707/2, 32707/4, 32707/5, 32707/6, 32707/7, 32707/8 és 32707/9 helyrajzi számú ingatlanok.	Budapest Főváros Kormányhivatalát vezető kormány megbízott”

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

Budapest, XIV. kerület 31267/132, 31267/133, 31267/134 és 31267/135 helyrajzi számú telkek területén ingatlanrészek területi lehatárolása a területek határpontjainak Egységes Országos Vetületi Rendszerben megadott koordinátáival

1.

	A	B
1.	Y	X
2.	655217.38	241833.97
3.	655211.7	241840.64
4.	655198.12	241848.98
5.	655164.4	241878.51
6.	655222.06	241944.32
7.	655269.87	241876.15
8.	655267.574	241874.367
9.	655229.69	241845.05

2.

	A	B
1.	Y	X
2.	655164.4	241878.51
3.	655143.6	241896.73
4.	655136.62	241888.76
5.	655078.35	241934.77
6.	655082.83	241939.88
7.	655130.687	241994.393
8.	655149.27	242015.56
9.	655150.98	242017.47
10.	655206.04	241969.26
11.	655213.97	241978.3
12.	655231.27	241963.08
13.	655235.35	241959.5
14.	655222.06	241944.32

3.

	A	B
1.	Y	X
2.	655213.97	241978.3
3.	655231.27	241963.08
4.	655164.21	242021.83
5.	655195.572	242057.598
6.	655215.16	242079.94
7.	655242.13	242056.31
8.	655236.8	242050.22
9.	655276.88	242015.15
10.	655275.15	242013.17

4.

	A	B
1.	Y	X
2.	655231.27	241963.08
3.	655235.35	241959.5
4.	655222.06	241944.32
5.	655269.87	241876.15
6.	655275.15	242013.17
7.	655336.453	241925.764
8.	655320.69	241915.08
9.	655318.521	241913.469
10.	655317.46	241912.68
11.	655307.52	241905.28

5.

	A	B
1.	Y	X
2.	655276.88	242015.15
3.	655275.15	242013.17
4.	655336.453	241925.764
5.	655324.75	242069.79
6.	655331.83	242060.33
7.	655340.04	242066.03
8.	655385.968	242001.552
9.	655407.011	241973.468
10.	655398.37	241967.73
11.	655367.204	241946.606

6.

	A	B
1.	Y	X
2.	655215.16	242079.94
3.	655242.13	242056.31
4.	655236.8	242050.22
5.	655276.88	242015.15
6.	655258.268	242129.102
7.	655261.54	242132.83
8.	655306.9	242092.92
9.	655312.32	242086.41
10.	655324.75	242069.79

7.

	A	B
1.	Y	X
2.	655269.45	242141.85
3.	655272.746	242145.613
4.	655320.74	242200.35
5.	655392.74	242147.41
6.	655331.48	242077.48
7.	655320.53	242092.11
8.	655322.96	242094.89

8.

	A	B
1.	Y	X
2.	655340.04	242066.03
3.	655385.968	242001.552
4.	655392.74	242147.41
5.	655331.48	242077.48
6.	655460.178	242097.821
7.	655406.34	242027.98
8.	655393.129	242010.841

9.

	A	B
1.	Y	X
2.	655150.98	242017.47
3.	655206.04	241969.26
4.	655213.97	241978.3
5.	655156.91	242024.1
6.	655162.15	242019.48
7.	655164.21	242021.83

10.

	A	B
1.	Y	X
2.	655261.54	242132.83
3.	655306.9	242092.92
4.	655312.32	242086.41
5.	655324.75	242069.79
6.	655331.83	242060.33
7.	655340.04	242066.03
8.	655269.45	242141.85
9.	655331.48	242077.48
10.	655320.53	242092.11
11.	655322.96	242094.89

11.

	A	B
1.	Y	X
2.	655076.37	241932.51
3.	655141.787	241880.807
4.	655189.99	241842.71
5.	655187.81	241840.75
6.	655206.56	241824.22
7.	655217.38	241833.97
8.	655211.7	241840.64
9.	655198.12	241848.98
10.	655164.4	241878.51
11.	655143.6	241896.73
12.	655136.62	241888.76
13.	655078.35	241934.77"

[20] 3. A Kormányrendelet² indítvánnyal érintett rendelkezései:

„23/A. § (1) A telekalakítási engedélyezési eljárásokban a fővárosi és megyei kormányhivatalnak a 23/B–23/D. §-ban meghatározott szakkérdéseket is vizsgálnia kell.”

„23/B. § (1) A telekalakítási engedélyezési eljárásokban vizsgálni kell – a (2) bekezdésben meghatározott esetet kivéve –, hogy a telekalakítás [...] b) a településrendezési követelményeknek és a helyi építési szabályzatnak, valamint [...] megfelel-e.”

III.

[21] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. Mivel az indítványozó alkotmányjogi panaszában nem választotta szét a Kormányrendelet¹-re és a Kormányrendelet²-re, továbbá ezen belül az egyes rendelkezésekre vonatkozó érveit, ezért ezeket az Alkotmánybíróság is együttesen vizsgálta. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósága körében a következő megállapításokra jutott.

[22] 2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

[23] 2.1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a támadott jogszabálmódosítások hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont].

[24] 2.2. Az indítvány a B) cikk (1) bekezdése (a visszaható hatályú jogalkotás és a kellő felkészülési idő hiányára történt hivatkozások vonatkozásában), a XIII. cikk (1) és (2) bekezdés, a XV. cikk (2) bekezdés, a XXI. cikk (1) bekezdés, a 31. cikk (1) bekezdés, továbbá a 32. cikk (1) bekezdés a) és e) pontja és (2) bekezdése vonatkozásában tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont].

- [25] Ugyanakkor az indítványban megjelölt B) cikk (1) bekezdésére az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint csak a kellő felkészülési idő hiányával, illetve a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmával összefüggésben alapítható alkotmányjogi panasz {lásd például: 3045/2022. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [12]}, ami jelen ügyben csak részben teljesült, ugyanis ezek mellett az indítványozó a visszaélészerű joggyakorlásra is hivatkozott.
- [26] Mindezek mellett az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak a P) cikk (1) bekezdése {lásd például: 3435/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [15]}, a Q) cikk (2) bekezdése {lásd például 3226/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [10]}, az I. cikk (3) bekezdése {lásd például: 3349/2021. (VII. 23.) AB végzés, Indokolás [34]}, a 15. cikk (1) {lásd például 3200/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [15]} és (4) bekezdése {lásd például: 3221/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [12]}, továbbá a 28. cikke {lásd például: 3029/2021. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}. Úgyszintén nem minősül az indítványozó szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak a 32. cikk (3) bekezdése, ugyanis ez a rendelkezés kifejezetten az önkormányzati autonómia egyik korlátjaként (és nem pedig az önkormányzatot megillető jogként) rögzíti, hogy az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes más jogszabállyal.
- [27] Az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy az indítványban felhívott XXI. cikk (1) bekezdésében biztosított jog jelen ügy vonatkozásában a helyi önkormányzat szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként nem értelmezhető, hiszen az egységes állami szervezetrendszer részeként a helyi önkormányzat ennek a jognak alapvetően a kötelezeti oldalán található. Az indítványozó nem is hívott fel olyan érvet, amely az egészséges környezethez való jog alanyi alapjogi oldalának tartalmaként lett volna értékelhető. Mindössze intézményvédelmi kötelezettsége teljesítésének elnehezedésére hivatkozott. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó intézményvédelmi kötelezettség, ami e jognak a túlnyomó és meghatározó részét képezi, nem jelent Alaptörvényben biztosított jogot az önkormányzat számára, amelyre megalapozottan hivatkozhatna az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszában.
- [28] Hivatkozott az indítványozó a 32. cikk (1) bekezdés *l)* pontjának sérelmére is. Az Alkotmánybíróság a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatban már megállapította, hogy az „Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése [...] olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak” {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [35]}. Mindezek értelmében a felsorolás egyes pontjai az autonómia legfontosabb összetevői a szabályozási autonómiától kezdve a szervezeti, igazgatási szabadságon át a gazdasági-pénzügyi önállóságig. A felsorolás azonban nem taxatív, mivel az *l)* pontban kimondja, hogy a helyi önkormányzat törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket is gyakorol, azaz a helyi közügy fogalmi elemei nem képeznek egy, az Alaptörvény által lezárt rendszert. Ez a nyílt taxáció az ún. generálklauzulás önkormányzati rendszer fontos jellemzője, ezáltal pedig az autonómia fontos összetevője, azonban önmagában nem tekintendő védett hatáskörnek. Az önkormányzatok erre alapozva igényt formálhatnak arra, hogy az Országgyűlés az autonómia, a decentralizáció és a szubszidiaritás elvei mentén további hatásköröket biztosítson számukra, ezek pontos köre azonban nem tételesen meghatározott.
- [29] Az Alkotmánybíróság ebben a körben is irányadónak tekinti az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének a „törvényben meghatározott” fordulata kapcsán alkalmazott gyakorlatát, amelynek értelmében – hasonlóan a XIX. cikk (1) bekezdésében foglaltakhoz – ez a rendelkezés alaptörvényi háttérrel ad a vonatkozó jogszabályoknak. A törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magából az Alaptörvényből ered {lásd például 3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [73]}. Ugyanígy ebből a szabályból vezethető le az is (tekintettel a törvényi szabályozás kikötésére), hogy csak az Országgyűlés jogosult az önkormányzati hatáskör-telepítésre, egyéb szervnek nincs ilyen joga.
- [30] Mindezek alapján ezek az indítványi elemek nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pontja előírásainak.
- [31] 2.3. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)* pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d)* pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f)* pont].

- [32] 2.4. Az indítvány a XIII. cikk (1) bekezdése, valamint a 32. cikk (1) bekezdés a) és e) pontja vonatkozásában kizárólag a Kormányrendelet1 alaptörvény-ellenességét állító indítványi elem tekintetében tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [33] 2.4.1. Az Alkotmánybíróság ebben a körben mindenekelőtt megállapította, hogy a Kormányrendelet2 tekintetében az indítványozó mindössze annyit állított, hogy a támadott rendelkezések elvonták az indítványozó telekalakítási szakhatósági jogkörét. Tekintve, hogy a telekalakítási hatósági feladatok ellátására a sérelmezett módosítást megelőzően is a Kormány által kijelölt szerv volt jogosult, így külön indokolást igényelt volna, hogy ezt az állítását az indítványozó mivel támasztja alá. Bár az indítványozó csak sommásan hívta fel, de a sérelmezett rendelkezés hatálybalépésével bekövetkezett változás lényege éppen az volt, hogy a telekalakítási eljárásokban a helyi önkormányzatok korábban szakhatóságként jártak el, a jogszabályváltozást követően azonban már az eljáró hatóság feladata vizsgálni, hogy egy konkrét telekalakítási kérelem megfelel-e a helyi önkormányzat által meghatározott helyi szabályoknak. Az indítványozó igyekezett ugyan rámutatni, hogy a szakhatóságként történő eljárás megszűnése okozott számára sérelmet, ezt azonban panaszában nem fejtette ki.
- [34] Az Alkotmánybíróság szerint nem evidens az összefüggés a Kormányrendelet2 sérelmezett rendelkezéseire vonatkozó állítások és az önkormányzati autonómia sérelmét állító érvek között, továbbá a jogszabályváltozás önmagában nem egyenlő azzal sem, hogy a telekalakítási kérdésekbe a továbbiakban nincs beleszólása. Ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz e vonatkozásban érdemben elbírállható legyen, az indítványozónak a Kormányrendelet2 vonatkozásában is ki kellett volna fejtenie részletesen, hogy a szakhatóságként történő eljárás lehetősége az Alaptörvény melyik rendelkezésén alapult, azt melyik további törvények biztosították, ezeket hogyan és mennyiben írta felül (az indítványozó szerint jogellenesen) a Kormányrendelet2. Önmagában már az is indokolást igényelt volna, hogy a szakhatóságként történő eljárás mennyiben volt korábban olyan decentralizált önkormányzati feladatnak tekinthető, amelyre egyáltalán kiterjed az önkormányzati autonómia védelme. Ezek hiányában az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttség elvének megfelelően nem juthatott más következtetésre, minthogy az indítványozó a Kormányrendelet2 állított sérelme körében állításait nem támasztotta alá alkotmányjogilag értékelhető indokolással, melynek hiányában pedig az alkotmányjogi panasz ebben az elemében érdemben nem bírálható el. Figyelemmel arra, hogy a Kormányrendelet2 vonatkozásában az alkotmányjogi panasz önálló petitumnak tekinthető, ezért az Alkotmánybíróság a Kormányrendelet2 alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Abtv. 64. § d) pontja alapján a rendelkező részben foglaltak szerint visszautasította.
- [35] 2.4.2. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a továbbiakban csak a Kormányrendelet1 állított alaptörvény-ellenessége körében vizsgálta az indítványozó állításait.
- [36] Megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatosan az indítványozó ugyan részletesen bemutatta az Alkotmánybíróság gyakorlatát, azonban ezt a konkrét ügygel egyáltalán nem hozta összefüggésbe, állított sérelmét alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztotta alá. A kellő felkészülési idő hiányára is hivatkozott, de egyáltalán nem indokolta meg, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések miért nem felelnek meg a kellő felkészülési idő követelményének.
- [37] Az indítványozó hivatkozott ugyan a XIII. cikk (2) bekezdésének sérelmére, de ténylegesen maga sem állította a tulajdonának elvonását, állítását alkotmányjogilag értékelhető érveléssel nem támasztotta alá. Mivel inkább olyan tulajdonkorlátozásra hivatkozott, amelyeknek „kvázi” tulajdonelvonó hatása van, ezért ezt az indítványi elemet az Alkotmánybíróság tartalma szerint bírálta el, és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének és a 32. cikk (1) bekezdés e) pontja vizsgálata körében vette figyelembe.
- [38] Úgyszintén nem támasztotta alá az indítványozó a XV. cikk (2) bekezdésének állított sérelmét, ugyanis ebben a körben mindössze arra hivatkozott, hogy csak azért alkották meg ezeket a jogszabályokat, mert Zugló ellenzéki vezetésű önkormányzat, továbbá megemlítette a jogszabályi rendelkezések ún. dermesztő hatását.
- [39] A 31. cikk (1) bekezdését külön indokolás nélkül, mindösszesen az autonómia alapját adó szabályként hívta fel, míg a 32. cikk (2) bekezdését ugyan szintén felhívta, de azt a 32. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti indokoláson túl nem támasztotta alá alkotmányjogilag értékelhető érvekkel. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy ebben a körben a 32. cikk (1) bekezdés a) pontja és a 32. cikk (2) bekezdés védelmi köre eltér. Amíg előbbi rendelkezés

a rendeletre az autonómia eszközeként (tartalmi szempontból) tekint, addig utóbbi rendelkezés azt védi, hogy a rendeletet mint jogszabályt a helyi önkormányzat megalkothassa.

- [40] Mindezek alapján ezek az indítványi elemek nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja előírásainak.
- [41] 2.5. Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – közvetlenül, bírói döntés nélkül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pont]. Az indítvány továbbá megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette [Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pont].
- [42] 2.6. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében (mivel az közvetlenül a norma ellen irányul) különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert a személyes, közvetlen és aktuális sérelem különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. Az Étv. a helyi önkormányzat számára építésügyi feladatokat határoz meg, amely feladatokat többek között helyi rendeletek megalkotásával látja el (6. §–6/B. §), míg az Möt. a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok körébe sorolja a településfejlesztést, településrendezést [13. § (1) bekezdés 1. pont]. A támadott Kormányrendelet1 indítvánnyal érintett rendelkezései az indítványozó önkormányzat közigazgatási területén elhelyezkedő ingatlanok építési beruházásaira vonatkoznak, ezért megállapítható, hogy azok a jogorvoslat lehetősége nélkül, közvetlenül az önkormányzat tevékenységével kapcsolatos, Alaptörvényben biztosított jogaira vonatkoznak, konkrét jogviszonyait közvetlenül és ténylegesen érintik. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintettnek tekinthető [Abtv. 26. § (1) bekezdés].
- [43] 3. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]]. Tekintve, hogy az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, így jelen ügyben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye értelemszerűen nem vetődhetett fel. Az alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetésével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [44] 3.1. Az Alkotmánybíróság a 32. cikk (1) bekezdés a) pontjának állított sérelmével kapcsolatosan megállapította, hogy a 3264/2021. (VII. 7.) AB határozat már kijelölte a helyi önkormányzat rendeletalkotási szabadságának határait, meghatározta a hatáskör kiüresítésének ismérveit. Jelen ügyben azonban az indítványozó éppen azt állította, hogy a jogalkotó átlépte ezeket a kereteket, ugyanis nem történt meg a nemzetgazdaságilag kiemelt jelentőségű beruházássá minősítés. Csak érdemi alkotmányossági vizsgálat alapján, az alkotmányjogi panasz alapját képező jogszabályváltozás körülményeinek érdemi értékelésével, továbbá a vonatkozó jogszabályi változás áttekintésével állapítható meg, hogy a támadott Kormányrendelet1 valóban alaptörvény-ellenesen elvonta-e az indítványozó szabályozási jogát.
- [45] 3.2. Az indítványozó hivatkozott a XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére és lényegében ezzel szoros összefüggésben azt is állította, hogy sérült a 32. cikk (1) bekezdés e) pontja. Amíg a XIII. cikk (1) bekezdései általánosságban rendelkeznek a tulajdonhoz való jogról, addig a 32. cikk (1) bekezdés e) pontja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogok védelmét rögzíti. A tárgykörben az Alkotmánybíróság gyakorlata a helyi önkormányzatok tulajdonhoz való jogának korlátai és az önkormányzati tulajdonosi autonómia kiüresítését illetően következetes. Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta már a helyi önkormányzatokat a XIII. cikk (1) bekezdése alapján megillető védelem terjedelmét. Emlékeztet rá az Alkotmánybíróság, hogy korábban már megállapította, hogy az „Alaptörvény (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) a XIII. cikk (1) bekezdésén túl is szabályozza az önkormányzatok tulajdonát, ekként az önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége (és nem pedig csupán annak egyetlen eleme) az irányadó. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének

és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata. Mindez azt is jelenti, hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja” {3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [21]}. Korábbi ügyben azt is rögzítette már az Alkotmánybíróság, hogy „a klasszikus polgári jogi tulajdonjog részjogosítványai közül a rendelkezési jog eleve korlátozottan illeti meg a helyi önkormányzatot a törzsvagyonába tartozó, forgalomképtelen közutak, közterek és közparkok tekintetében, minthogy ezeket az ingatlanokat nem idegenítheti el, kizárólag közfeladat ellátása érdekében ingyenesen engedheti át az államnak, vagy más önkormányzatnak” {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [133]}.

- [46] Ezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a XIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelme kapcsán az indítványozó nem hozott fel olyan érveket, amelyek alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnének fel.
- [47] Az indítványozó ugyanakkor érvelését az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjára is alapította. Az Alkotmánybíróság kiemeli: egyes közjogi korlátok esetleges alaptörvény-ellenessége a 38. cikk keretei között és elsősorban a 32. cikk (1) bekezdés e) pontja fényében értékelhető. Ennek oka, hogy az önkormányzatokat megillető tulajdoni védelem legfőképpen abban a kontextusban bír jelentőséggel, hogy a tulajdon nélkül vagy a tulajdon részleges elvonásával sérülhet az autonómia is. Lényegében a tulajdon és annak tárgyai csak a gazdálkodás alapfeltételeit, azaz statikáját jelentik, ezzel szemben a dinamikát a gazdálkodás képezi, amelyet viszont a 32. cikk (1) bekezdés e) pontja véd.
- [48] Mivel az Alkotmánybíróság a 8/2021. (III. 2.) AB határozatban már részletesen foglalkozott az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja körében szabályozott tulajdonosi autonómia kiüresítésének kérdésével, ezért ez még önmagában nem alapozna meg jelen ügyben érdemi vizsgálatot. Az indítványozó viszont nem azt állította, hogy az autonómia korlátozása a törvényből következett volna (ebben a tekintetben lenne irányadó a kiüresítési mérce), hanem kifejezetten a Kormányrendelet1-gyel kapcsolatosan hivatkozott erre. Ebből következően csak érdemi alkotmányossági vizsgálat alapján, az alkotmányjogi panasz alapját képező jogszabályváltozás körülményeinek érdemi értékelésével, továbbá a vonatkozó jogszabályi változás áttekintésével állapítható meg, hogy a támadott Kormányrendelet1 valóban jogellenesen megsértette-e az indítványozó tulajdonosi autonómiáját és így alaptörvény-ellenes-e.
- [49] 4. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtását követően a Kormány a Kormányrendelet1 több támadott rendelkezését is módosította vagy hatályon kívül helyezte.
- [50] 4.1. Habár az indítványozó az alkotmányjogi panaszban nem egyenként támadta a Kormányrendelet1 rendelkezéseit, hanem egységesen állította a rendelkezések alaptörvény-ellenességét, de a hatályon kívül helyezett, illetve módosított rendelkezések vonatkozásában mégis jól elkülöníthető a panasza. A hatályon kívül helyezett rendelkezések mind a Csömöri úti telkekre vonatkoznak, ennél fogva a 3. § (4) bekezdésében már nincs utalás a 2. melléklet 32. pontjára, hatályon kívül helyezte továbbá a jogalkotó a 6/R. §-t és a 65. §-t, nincs már utalás a 72. §-ban a 6/R. §-ra és az 5. mellékletre, továbbá hatályon kívül helyezte a 2. melléklet 32. sorát és az 5. mellékletet. A hatályon kívül helyezésről és a módosításokról a Budapest XIV. kerületében komplex ingatlanfejlesztésre, illetve az ahhoz kapcsolódó építmények, infrastrukturális fejlesztések megvalósítására irányuló beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és a beruházás kiemelten közérdekű beruházássá nyilvánításáról szóló 314/2022. (VIII. 11.) Korm. rendelet rendelkezett. Ugyanakkor azt is észlelte az Alkotmánybíróság, hogy ez a kormányrendelet egyúttal újraszabályozta a Csömöri úti telkek helyzetét, immáron egy különálló rendelet nyilvánítja az ügyet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé, egyúttal a beruházást kiemelten közérdekűvé is nyilvánította.
- [51] 4.2. Az Abtv. 59. §-a alapján az Alkotmánybíróság – az Ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan oka fogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. A támadott jogszabályi rendelkezések módosítása és hatályon kívül helyezése miatt az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a jelen ügyben helye van-e az eljárás okafogyottság miatti megszüntetésének. Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja szerint okafogyottá válik az indítvány különösen, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény

- már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált {3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [52] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban azt is megállapította, hogy „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárásfajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bíróügyi) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg” {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]; 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [53] Az Alkotmánybíróság a vizsgálat eredményeként az alábbiakat hangsúlyozza. A jogalkotó ugyan hatályon kívül helyezte és módosította a fent írt rendelkezéseket, de az indítvány által állított alkotmányossági problémát az újonnan megalkotott kormányrendelet továbbra is hordozza, azaz az önkormányzati autonómia állított sérelme továbbra is fennáll, az továbbra is a Kormányrendelet1 sérelmezett rendelkezéseire vezethető vissza. Habár az újonnan megalkotott kormányrendelet szabályait az indítványozó indítványkiegészítés során nem támadta meg, így annak rendelkezései jelen alkotmányjogi panasz eljárás keretei között közvetlenül nem vizsgálhatóak, de a vitatott rendelkezések továbbra is hasonló jogforrási szinten szabályozzák az alkotmányjogi panaszban támadott kérdéseket. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy kizárólag a rendelkezések új jogszabályba ültetésére tekintettel nem hagyhatja alkotmányos jogvédelem nélkül az indítványozót, az eljárás megszüntetését az érintett rendelkezések módosítása/hatályon kívül helyezése önmagában nem indokolja, az indítványban felvetett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések megválaszolása az indítvány érdemi elbírálását teszik szükségessé.
- [54] 5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Kormányrendelet1 alaptörvény-ellenességét állító alkotmányjogi panaszemet az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [55] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [56] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában rögzített rendeletalkotási autonómia megsértésére hivatkozó indítványi elemet vizsgálta meg.
- [57] 1.1. Az indítványozó azt állította, hogy a Kormány túllépett a rendeletalkotási felhatalmazáson és a törvény adta lehetőségek helyett lényegében maga korlátozta az önkormányzati rendeletalkotási autonómiát. Ebben a körben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt hangsúlyozza, hogy a kérdésnek azért van jelentősége, mert korábban már megállapította, hogy a helyi önkormányzatok éppen azért jogosultak az Alaptörvény 32. cikkében foglalt autonómia védelmében az Alkotmánybírósághoz fordulni, mert különben kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek, különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek. A törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések azonban 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]}. Ennek megfelelően törvény az autonómiát korlátozhatja, de nem üresítheti ki {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [168]}.
- [58] 1.2. Visszaül az Alkotmánybíróság arra a fent rögzített megállapításra, hogy az elvi kérdés tekintetében a 3264/2021. (VII. 7.) AB határozat következtetéseit erre az ügyre vonatkozóan is irányadónak tekinti. A hivatkozott határozat indokolásának [38]–[40] bekezdései kifejezetten megvizsgálták azt az esetet is, hogy a Kormány milyen törvényi felhatalmazás alapján alkothatott rendeletet a jelen üggyel azonos tárgykörben. Ezek a Kormányrendelet1 kapcsán megegyeznek a jelen ügyben felvetődő kérdésekkel. A határozatban vizsgált

ügytől saját alkotmányjogi panaszát annyiban próbálta elhatárolni az indítványozó, hogy azt állította: a Kormányrendelet1-et csak „az Ngtv. szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás” fordulata (mint felhatalmazó rendelkezés) alapján lehetett volna megalkotni, de jelen esetben nincs olyan hatályos jogszabály, ami az érintett beruházásokat kiemelt jelentőségű beruházássá nyilvánította volna.

- [59] Némileg ellentmondásos, hogy az indítványozó a hiánypótlás során kiegészített indítvány 23. oldalán erre a körülményre hivatkozott, miközben a 13. oldalon saját maga írta, hogy megtörtént a kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánítás. Ebből az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy az indítványozó annak tulajdonít jelentőséget, hogy a Kormányrendelet1 korábbi módosításai az érintett telkek vonatkozásában a kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításról rendelkeznek, miközben az Étv.-ben a Kormány rendeletalkotási hatáskörét meghatározó 62. § (1) bekezdés 27. pontja kifejezetten kiemelt jelentőségű beruházás fordulatot említ.
- [60] Az Alkotmánybíróság azonban arra a következtetésre jutott, hogy az ellentmondás csak látszólagos. Valóban igaz, hogy az érintett telkek vonatkozásában a Kormányrendelet1 kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításról rendelkezik, míg az Étv. a kiemelt jelentőségű beruházáshoz köti az építési szabályoktól való eltérés lehetőségét. Ugyanakkor ezt a látszólagos ellentmondást maga az Ngtv. oldja fel, amikor az 1. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy a törvény hatálya a kiemelt jelentőségű beruházásokra és azokkal összefüggő bizonyos hatósági eljárásokra terjed ki, amelyekkel kapcsolatosan arról rendelkezik, hogy ezeket együtt nevezi a továbbiakban kiemelt jelentőségű ügynek. Ebből következően a Kormányrendelet1 általi kiemelt ügyé nyilvánítás mindösszesen annyit takar, hogy kiemelt beruházássá nyilvánítás mellett a hatósági eljárásról szóló eltéréseket is szabályozza. A két cél tehát együttesen jelenik meg, miközben az Étv. 62. § (1) bekezdés 27. pontja kifejezetten az érintett telkek (mint a beruházás tárgya) oldaláról közelíti meg a kérdést. Az ellentmondás látszólagosságára áttételesen maga az indítványozó is utalt, hiszen azt írta az indítvány 23. oldalán, hogy a támadott kormányrendelettel szemben pl. a 409/2017. (XII. 15.) Korm. rendeletben megtörtént a kiemelt beruházássá nyilvánítás. Valójában azonban a hivatkozott rendelet 1. §-a ugyanúgy kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításról rendelkezik, mint a Kormányrendelet1.
- [61] 1.3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem állapítható meg, hogy a Kormány a konkrét ügyben túllépte volna a törvényben kapott rendeletalkotási felhatalmazást. Az Ngtv. és az Étv. rendszeréből egyértelműen kiolvasható, hogy a törvényhozó hatalom az építési szabályok megalkotásával kapcsolatban megosztotta a jogalkotói feladatokat a helyi önkormányzatok és a Kormány között. Általánosságban a helyi önkormányzatok feladatkörébe adta a szabályozást, de a kiemelt jelentőségű beruházások esetén a vonatkozó szabályokat a Kormány alkothatja meg. Mivel a helyi önkormányzatok közigazgatási területe egyúttal nem szűnik meg Magyarország területének lenni (úgyisntén nincs olyan területe az államnak, amely ne tartozna valamelyik önkormányzat területéhez), ezért lehetnek olyan beruházások, amelyek jelentősége túlmutat a helyi közügyeken. Ebben az esetben a törvényi rendelkezések szerint a Kormány élhet azzal a jogával, hogy az adott beruházást kiemelje a helyi közügyek közül. Kétségtelen, hogy ez a törvényi szabályozás korlátozza az autonómiát, de az Alkotmánybíróság ismételen hangsúlyozza, hogy az önkormányzati autonómia eleve csak törvényi keretek között él, törvények esetén pedig korlátozás helyett az autonómia kiüresítése a mérce. Az indítványozó által vitatható ugyan, hogy a Kormány milyen törvényi garanciák mentén hozhatja meg ebbéli döntését (miként az alkotmányjogi panasz lényegében ezt is igyekszik vitatni), de az indítványozó nem a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházássá nyilvánítás törvényi szabályait támadta alkotmányjogi panaszában, hanem csak a döntést meghozó kormányrendeleti szabályozást. Ilyen körülmények között pedig az Alkotmánybíróság mindössze azt tudta megállapítani, hogy az autonómia korlátozása nem a Kormányrendelet1 miatt következett be, hanem a törvényi szabályokból eredően. Erre vonatkozó indítványi elem hiányában azonban az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta a vonatkozó törvények esetleges alaptörvényellenességét.
- [62] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjában rögzített tulajdonosi autonómia megsértésére hivatkozó indítványi elemet vizsgálta.
- [63] 2.1. Az előző pontban foglalt vizsgálati logika mentén, de az ott leírtak ismételt rögzítése nélkül utal rá az Alkotmánybíróság, hogy ebben a körben is azt kellett vizsgálnia, hogy az autonómia korlátozása a törvényből vagy pedig a támadott Kormányrendelet1-ből következik.

- [64] 2.2. Az indítványozó azt állította, hogy a Kormányrendelet¹ a közterület-alakítási jogkörét korlátozta. Bár ebben a körben nem jelölte meg pontosan, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések közül melyikkel kapcsolatban állítja ezt a sérelmet, de a Kormányrendelet¹ 6/E. § (2) bekezdés 17. pontja rendelkezik arról, hogy amennyiben az ingatlan több közterülettel vagy magánúttal is határos, a gépjárművel való kiszolgálást biztosító új kapubehajtót az erre alkalmas közterületről vagy magánútról kell biztosítani. Ezzel kapcsolatosan azt állította az indítványozó, hogy a közterületek csatlakozási sávjában létrejövő kapubehajtók gépjármű-közlekedésre alkalmas burkolt felületeikkel csökkentik a közterületek zöldsávjait, zöldfelületeit, meglévő fák kivágásával járhatnak, és a gyalogosok közlekedését nehezíthetik.
- [65] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azonban önmagában egy új kapubehajtó megvalósítása még nem veti fel a közterületen a vélelmezett változásokat. Az Étv. 30/E. szakasza értelmében ráadásul a települési önkormányzatoknak lehetőségük van közterület-alakítási tervet készíttetni. Mivel az indítványozó ennek sérelmére nem hivatkozott, ezért az Alkotmánybíróság nem juthatott más következtetésre, mint hogy vagy nem létezik ilyen terv (a ZVR. 17–18. §-ai csak általánosságban tesznek róla említést) vagy pedig ennek sérelmét az indítványozó sem látta megalapozottnak. Ezek miatt eleve kétséges, hogy a sérelmezett szabály egyáltalán érinti-e az indítványozó közterület-alakítással kapcsolatos jogait. Azonban mindezekről függetlenül a támadott rendelkezés még kihatással lehet arra, hogy a tulajdonában álló közterülettel az indítványozó miként rendelkezhet. Erre a korlátozásra azonban az Étv. 62. § (1) bekezdés 27. pontja megadja a Kormánynak a felhatalmazást, amikor úgy rendelkezik, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás során építési tevékenységgel érintett telek közvetlen környezetébe tartozó telkekre vonatkozóan is lehetséges a beépítés szabályainak, és a beruházásokkal összefüggő különös hatósági eljárási szabályok kormányrendeleti megalkotása. Ebből következően az esetleges korlátozás kapcsán megállapítható, hogy az (hasonlóan az előző pontban rögzítettekhez) egyértelműen törvényi rendelkezésen alapul, nem pedig a Kormány felhatalmazás nélkül hozott döntésén.
- [66] 3. A fentiek okán az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Kormányrendelet¹ indítvánnyal támadott rendelkezései nem eredményezik az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés a) és e) pontja szerinti autonómiaelemek korlátozását, a Kormány ugyanis törvényi felhatalmazás alapján és a felhatalmazás keretei között alkotta meg a támadott jogszabályi rendelkezéseket.
- [67] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kormányrendelet¹ 3. § (4) és (5) bekezdése, 4. § (1) és (2) bekezdése, 6/E. §-a, 6/R. §-a, 65. §-a, 72. §-a, a 2. mellékletben foglalt táblázat 32. és 33. sorai, továbbá az 5. mellékletben foglalt 1–11. sorszám alatti táblázatok alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

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
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/108/2022.

