

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/764/2025.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvény 55. § (2) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az indítványozó önkormányzat polgármestere útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) 55. § (2) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és 32. cikk (1) bekezdésére hivatkozva.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2022. szeptember 20-án kelt Köf.5.011/2022/4. számú határozatában megállapította, hogy Vámosszabadi Község Önkormányzat Képviselő-testülete Helyi Építési Szabályzatról szóló 16/2019. (XI. 30.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: régi HÉSZ) meghatározott – a 7/2022. (II. 18.) önkormányzati rendelettel (a továbbiakban: Mód. R.) beépített – rendelkezései más jogszabályba ütköznek, ezért ezeket a rendelkezéseket megsemmisítette.
- [4] A Kúria Önkormányzati Tanácsa abból indult ki, hogy a kormányhivatal elsősorban a HÉSZ eljárási jellegű törvényellenességét állította, ezért a régi HÉSZ megalkotásakor hatályos jogszabály, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 8. § (2d) bekezdés irányadó, melynek értelmében a településrendezési terv elfogadásakor a (2) bekezdés szerinti kormányrendelet alapján záró szakmai vélemény kibocsátására jogosultnak a jogszabályi követelmények érvényesülését biztosító záró szakmai véleményét

figyelembe kell venni. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az állami főépítész – az országos főépítész véleményét is magában foglaló – záró szakmai véleményében a régi HÉSZ tervezett módosításához nem járult hozzá. Az egyes módosítási pontoknál részletesen kifejtette, hogy további egyeztetések lefolytatása, valamint hatástanulmányok elkészítésére szükséges, amelyeket az érintett önkormányzat nem folytatott le, illetve nem készített el.

- [5] A Kúria Önkormányzati Tanácsa hivatkozott következetes gyakorlatára, amely szerint a jogszabályalkotás, így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. Csak a formalizált eljárás szabályainak betartásával keletkezhet érvényes jogszabály [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 85.; megerősítette pl. 3001/2019. (I. 7.) AB határozat]. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, észszerű rendben történő lefolytatásának is lényegi feltétele.
- [6] A Kúria Önkormányzati Tanácsa határozatának indokolásában megállapította, hogy az Étv. 8. § (2d) bekezdésének kógens rendelkezése nem teszi lehetővé, hogy az érintett önkormányzat az állami főépítész záró szakmai véleményét negligálja, és szakmai vélemény felhasználása és figyelembevétele, valamint a véleményeltérés esetére a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet szerinti eljárásrend követése nélkül fogadja el a helyi építési szabályzatának módosítását. Ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a Mód. R. által megállapított és a HÉSZ-be beépült szabályok az Étv. 8. § (2d) pontjába ütköznek a rendelet megalkotásához nélkülözhetetlen garanciális szabályok figyelmen kívül hagyása miatt. A döntés elvi tartalma szerint a településrendezési terv elfogadásakor a jogszabályi követelmények érvényesülését biztosító záró szakmai véleményt figyelembe kell venni. A záró szakmai vélemény figyelmen kívül hagyása az így elfogadott építési szabályzat törvényellenességét eredményezi, ami az Önkormányzati Tanács előtti eljárásban a rendelet megsemmisítésével jár.
- [7] Az indítványozó önkormányzat ezt követően a 6/2024. (IV. 18.) önkormányzati rendelettel hatályon kívül helyezte a régi HÉSZ hatályban maradt rendelkezéseit. Vámoszabadi Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 2024 decemberében elfogadta a helyi építési szabályzatról szóló 18/2024. (XII. 23.) önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: új HÉSZ). Ennek a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szerinti egyeztetésére, államigazgatási szervekkel és partnerekkel történő véleményezésére azonban nem került sor. Ezt követően az önkormányzat a 3/2025. (II. 14.) önkormányzati rendeletével hatályon kívül helyezte az új HÉSZ-t.
- [8] 1.2. Az indítványozó önkormányzat ezt követően nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyben a Méptv. 55. § (2) bekezdés b) pontja „amelyet az önkormányzati rendelet

és határozat elfogadásánál figyelembe kell venni” szövegrészének az alaptörvény-ellenességét állította.

- [9] Az indítványozó indítványozói jogosultságának igazolására előadta, hogy az önkormányzat az alkotmányjogi panasz eljárásban indítványozó lehet, mivel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja kifejezetten biztosítja az önkormányzatok rendeletalkotási jogát. Az érintettség körében az indítványozó kifejtette, hogy Vámoszabadi Községnek nincs településterve és nincs helyi építési szabályzatot megállapító rendelete, álláspontja szerint azonban a településterv felülvizsgálatának a Korm. rendelet 17. §-ában előírt felülvizsgálati kötelezettsége miatt elkerülhetetlen, hogy az önkormányzat később, belátható időn belül érintetté váljon. Az indítványozó utalt arra is, hogy a településterv elfogadásához kapcsolódó egyeztetési eljárás a Korm. rendelet 60. § (5) bekezdése alapján nem hatósági eljárás, így nem kapcsolódnak hozzá valódi jogorvoslati lehetőségek sem.
- [10] Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában nevesített rendeletalkotási jogot, mivel az államigazgatás valamely szervének a véleménye megakadályozza a képviselő-testületet valamely rendelet szabad megalkotásában. Az indítványozó továbbá előadta, hogy az önkormányzat döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül, az állami főépítésznek pedig nincs törvényességi ellenőrzési joga. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy az önkormányzat nem köteles elfogadni a törvényességi ellenőrzés körében kialakított véleményt és utalt arra, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 134. § (2) bekezdése ezért rendelkezik úgy, hogy ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a kormányhivatal kezdeményezheti a törvényességi felügyeleti eljárás más eszközeinek az alkalmazását, valamint kezdeményezheti a törvényt sértő önkormányzati rendelet kúriai felülvizsgálatát és megsemmisítését. Az indítványozó kiemelte azt is, hogy az Alaptörvényben szabályozott önkormányzati hatáskörök korlátozhatók ugyan, de nem vonhatók el, illetve nem állapítható meg olyan mértékű korlátozás, amely valamely önkormányzati hatáskör kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetne.
- [11] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére is a normavilágosság követelményének megsértésére tekintettel. Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés „figyelembe venni” szövegrésze nem egyértelmű, mivel a kifogásolt jogszabályi rendelkezésből nem lehet arra következtetni, hogy a záró szakmai véleményt milyen mértékben és annak mely részeit és milyen szempontok alapján kell figyelembe venni a rendeletalkotás során.
- [12] 1.3. Az Építési és Közlekedési Minisztérium Építészeti Államtitkára *amicus curiae* beadványt terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyben kifejtette az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját.

- [13] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján az ügyben tanácsban járt el.
- [14] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan 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 száznolcvan nap elteltével alkotmánybíróági eljárás megindításának nincs helye. A Méptv. 55. § (2) bekezdés *b)* pontja – a Méptv. 226. § (2) bekezdés értelmében – 2024. október 1-jén lépett hatályba, ezért a 2025. március 12-én érkezett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak minősül.
- [15] Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjaiban foglalt kritériumainak eleget tesz.
- [16] 2.2. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. § szerinti feltételeket.
- [17] 2.3. Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata az ügy érdemi vizsgálatának előkérdése. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként az indítványozói jogosultság kérdését vizsgálta.
- [18] Az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2023. június 1-jei hatállyal módosította az Abtv. 27. §-át, amelynek következtében a közhatalmi jogkörben eljáró indítványozók indítványozói jogosultsága az Abtv. 27. §-át illetően megszűnt.
- [19] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. szerinti módosítás kizárólag az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt érinti, így a módosított szabályozás az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszokra nem terjed ki. Az Alkotmánybíróság az önkormányzat indítványozói jogosultságát az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes alkotmányjogi panasz hatáskörben korábbi határozataiban pedig már elismerte (3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [33], 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3264/2021. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [18]). A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált esetben az indítvány befogadásának az önkormányzat közjogi jogállása nem volt akadálya.

- [20] 2.4. 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.
- [21] A kivételes 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 popularistól. 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]}.
- [22] Megállapítható, hogy a Méptv. támadott rendelkezése vonatkozásában a közvetlen érintettség Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt feltételei fennállnak.
- [23] A támadott szabály ugyanis minden más állami aktus közbejötté nélkül érvényesül, az indítványozó által állított jogsérelmet az önkormányzati rendelet (és határozat) elfogadásának eljárására vonatkozó előírás okozza, amely kötelező módon előírja az állami főépítész záró szakmai véleményének figyelembevételét, tehát az az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal támadható.
- [24] Az indítványozónak a helyi építési szabályzat megalkotására vonatkozó rendeletalkotási kötelezettségét a Méptv. 81. § (1) bekezdése írja elő, amely szerint az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak általános településrendezési követelményeknek 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 megállapítani. A Méptv. 81. § (3) bekezdése szerint építési tevékenységet végezni, telket alakítani – az e törvényben és a végrehajtására kiadott kormányrendeletben foglaltakkal összhangban – csak a helyi építési szabályzat előírásainak megfelelően szabad. A települési önkormányzat a helyi építési szabályzatát legalább hétévente felülvizsgálja, és dönt annak változatlan tartalommal való hatályban tartásáról vagy módosításáról. A Méptv. 225. § (8) bekezdés pedig felhatalmazást ad a települési önkormányzatnak, hogy rendeletben állapítsa meg a

helyi építési szabályzatot {az Étv. azonos tartalmú rendelkezései tekintetében lásd: 3264/2021. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}.

- [25] Bár az indítványozó önkormányzatnak – az új HÉSZ hatályon kívül helyezése következtében – nincs településterve, azaz településfejlesztési terve és helyi építési szabályzata, és az indítványozó nem állította, hogy folyamatban lenne olyan záró véleményezési eljárás, amelyben a Méptv. 55. § (2) bekezdés *b)* pontját alkalmazni kellene, a Méptv. 81. § (1) bekezdésében foglalt törvényi kötelezettség csak akkor teljesíthető, ha az indítványozó a Méptv. 55. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt eljárási követelményt teljesíti. A Méptv. 81. § (3) bekezdése, valamint a Korm. rendelet 17. § (1) bekezdése a fejlesztési terv, valamint a rendezési terv (együttesen a helyi önkormányzat településterve) legalább hétévente történő, együttes áttekintési, ellenőrzési és döntési kötelezettségéről szól, ami jelen esetben nem releváns, mivel az indítványozó nem rendelkezik településtervvvel.
- [26] Önmagában az állami főépítész záró szakmai véleménye figyelembevételi kötelezettsége ellen jogorvoslati eljárás sem vehető igénybe. Ettől eltérő kérdés, hogy a Méptv. 54. § (3) bekezdés *b)* pontja alapján az országos főépítész felülvizsgálja az állami főépítész településtervhez adott záró szakmai véleményét, ha annak jogellenességére hivatkozással az önkormányzat a záró szakmai véleménnyel szemben annak közlésétől számított 15 napon belül az országos főépítésznél kifogással él, és ez a jogkör magában foglalja a 30 napon belül meghozott, indokolt döntésben a záró szakmai vélemény módosítását vagy helybenhagyását. A Méptv. fenti rendelkezése ugyanis magának a záró szakmai véleménynek a felülvizsgálatára biztosít lehetőséget és nem a záró szakmai vélemény figyelembevételi kötelezettségével szemben biztosít jogorvoslati lehetőséget.
- [27] Az indítványozó személyes és közvetlen érintettsége a Módtv. vitatott rendelkezését érintően tehát fennáll. A támadott rendelkezés joghatása ugyan csak akkor következik be, ha az indítványozó önkormányzat magára alkalmazza a jogszabályt, ugyanakkor az indítványozó a Méptv. 55. § (2) bekezdés *b)* pontját pont a helyi építési szabályzatot tartalmazó rendelet megalkotására vonatkozó eljárásrend miatt támadja, amely kógens szabály, így annak alkalmazásától eltérni nem lehet. Emiatt az indítványozó aktuális érintettsége is megállapítható.
- [28] 2.5. 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 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {lásd legutóbb például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]}. Mivel az indítványozó nem ezekre, hanem a

normavilágosság sérelmére hivatkozott, ezért érdemi vizsgálatra alkotmányjogi panasz hatáskörben e tekintetben nincs lehetőség.

- [29] 2.6. Az Abtv. 29. §-a alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott panaszok esetében a befogadhatóság tartalmi feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [30] Az indítványozó a Méptv. 55. § (2) bekezdés *b)* pontját azért támadta, mert az álláspontja szerint az önkormányzat rendeletalkotási jogkörét a rendelkezési jog tekintetében elvonja.
- [31] 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 kiürítésének ismérveit. Jelen ügyben az indítványozó azt állította ugyan, hogy a jogalkotó átlépte ezeket a kereteket, ugyanakkor az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzat számára a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között biztosítja a rendeletalkotási jogot. Ez a rendelkezés a rendeletre az autonómia eszközeként (tartalmi szempontból) tekint, de egyúttal kijelöli a rendeletalkotás kereteit, amelyet jelen esetben a Méptv. 74. §-a és 75. §-a tölt meg tartalommal. A Méptv. 74. §-a rögzíti a településfejlesztés és településrendezés célját és rendeltetését, a 75.§-a pedig ezzel összhangban rögzíti a településtervekkel szemben támasztott követelményeket. A Méptv. 75. § (2) bekezdése kimondja, hogy a településtervet elfogadása előtt legalább az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott helyi önkormányzatok, államigazgatási szervek és civil szervezetek véleményezik, a Korm. rendelet 66. §-a pedig rögzíti a véleményezési szakasz általános szabályait, amely véleményeltérés esetére biztosítja a polgármester számára az egyeztetés kezdeményezésének lehetőségét, a 67. §-a pedig a záró szakasz általános szabályait tartalmazza, kimondva azt is, hogy az önkormányzat a településterv elfogadásáról a záró szakmai vélemény ismeretében dönt. A Méptv. 81. § (4) és (5) bekezdése tartalmazza a helyi építési szabályzat kötelező tartalmi elemeit, amely követelmények helyi építési szabályzat tervezetébe való beépülését az állami főépítész ellenőrzi, és amennyiben a védelmi előírások nem megfelelő szerepeltetését észleli, egyeztető tárgyalást kezdeményez, illetve annak eredménytelensége esetén nem támogató záró szakmai véleményt ad. Az állami főépítész záró szakmai véleményezési eljárása – az ezt megelőző véleményezési eljárással együtt – az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésének érvényesülését garantálja, azt, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal ne legyen ellentétes.
- [32] A Méptv. 55. § (2) bekezdés *b)* pontjának a záró szakmai vélemény figyelembe vételére vonatkozó eljárása tehát nem önmagában, hanem a Méptv. fenti eljárási szabályaival együtt határozzák meg az önkormányzat rendeletalkotási jogának törvényi kereteit. Ezen eljárási szabály azonban nem hozhatók közvetlenül

alkotmányos összefüggésbe az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *a)* pontjából levezethető, az önkormányzatot megillető rendeletalkotási joggal. Az, hogy a jogalkotó a véleményezési eljárás során milyen konkrét eljárási szabályokat határoz meg, ezen eljárásrendben az önkormányzat, vagy a kormányhivatal számára milyen feladat- és hatásköröket állapít meg, ahhoz milyen jogokat és kötelezettségeket rendel, alapvetően nem alkotmányossági, hanem törvényességi kérdés. A helyi építési szabályzat csak a Méptv. adta kereteken belül valósulhat meg, az önkormányzat rendelkezési joga e vonatkozásban eleve a törvényi keretek között értelmezhető. Mindezekre tekintettel e rendelkezések vonatkozásában az indítvány nem felel meg az Abtv. 29. §-a szerinti követelménynek.

- [33] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdése és 29. §-a, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2025. november 11.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró