



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

IV/2020/2025.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz Római-part Duna-parti területére vonatkozó Duna-parti építési szabályzatról szóló 37/2024. (XII. 31.) önkormányzati rendelete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezték az Alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panaszukban Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének Óbuda–Békásmegyer II. szakasz Római-part Duna-parti területére vonatkozó Duna-parti építési szabályzatról szóló 37/2024. (XII. 31.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: DÉSZ) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] Az indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdései, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkoztak.
- [3] 2. Az Alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Az indítványozók szerint a DÉSZ a tárgyi területet, nevezetesen a Római-partot hullámtérként, azaz árvíz esetén a védekezésből kizárt területként kezeli, ami közvetlen kihatással van a területen található ingatlanok, így az általuk lakott ingatlan jogi státuszára is. Az indítványozók szerint a DÉSZ a jelenlegi fővédvonalat a Nánási út-Királyok útja nyomvonalon tünteti fel, majd ugyanerre a nyomvonalra helyezi a „javasolt fővédvonalat”, az indítványozók szerint ezáltal azt a látszatot keltve, mintha egy meglevő valós árvízvédelmi létesítmény megtartásáról lenne szó. Ezzel szemben – az általuk egyébként mellékletben csatolt belügyminisztériumi állásfoglalás alapján – a Nánási út-Királyok útja mentén lévő védekezési vonal árvízvédelmi szempontból

nem minősül fővédvonalnak. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésére hivatkozva kifejtik, hogy a fővédvonal kijelölése a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Érvelésük szerint a hatályos jogszabályok a fővédvonal fogalmához kötik a hullámtér fogalmát, és szerintük a hatályos rendelkezéseket figyelembe véve a Római-part hullámtérnek minősülne, miközben lakott területről van szó.

- [5] Szerintük a DÉSZ a fővédvonal helyének meghatározásával az ingatlanukat „mentetlen ingatlanná” minősíti, mivel az a hullámtérben van, figyelembe véve a hullámtér fogalmának jogszabályi meghatározását. Álláspontjuk szerint a DÉSZ homályossága bizonytalanságot okoz a tulajdonosok számára, ami nem felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, erre vonatkozóan több AB határozatot is felsorolnak.
- [6] Az indítványozók előadják, hogy a javasolt fővédvonal nem épült meg, illetve vízjogi létesítési engedéllyel sem rendelkezik, mivel a Fővárosi Törvényszék 2025. május 20-án kelt 109.K.701.125/2025/8. számú ítéletével megsemmisítette a Pest Vármegyei Kormányhivatal által a Római-part árvízvédelmi művének érintett nyomvonalon történő megvalósítására kiadott vízjogi létesítési engedélyt, annak jogsértő voltára tekintettel.
- [7] A fentiekből szerintük az következik, hogy a Római part nem hullámtér, ez egyébként az ingatlan-nyilvántartásban sincs feltüntetve, miközben az közhiteles nyilvántartás. A római parti ingatlanok tulajdoni lapjain „kivett lakóház, udvar” megjelölés szerepel, nagyvízi mederre vagy hullámtérre semmi nem utal.
- [8] Álláspontjuk szerint abban az esetben, ha a római parti ingatlanok valóban hullámtérben helyezkednének el, akkor a főváros ezeket nem lenne köteles védeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 7. §-ában megfogalmazottak szerint, hanem a hullámtérben épült ingatlanok árvízvédelmének megoldása kizárólag az ingatlan tulajdonosainak feladata lenne, míg az állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettség csak az állami vízvédelmi létesítményekre vonatkozna. Éppen ezért az indítványozók szerint egy építési szabályzatban árvízvédelmi fővédvonal feltüntetése és terület hullámtérként kezelése olyan közhatalmi aktusnak minősül, amely a környezetében lévő ingatlanok használhatóságát, beépíthetőségét, értékét befolyásolja. Mivel az árvízvédelmi fővédvonal valójában nem ott húzódik, ahová a DÉSZ bejelöli, az sérti az Alaptörvény több rendelkezését. Ennek megfelelően az alapvető jogok védelmének elvét sérti szerintük, hogy a DÉSZ javasolt fővédvonalat, illetve fővédvonalat tüntet fel, így megtévesztő és más jogszabályokkal összevetve is ellentmondásos. Az önkormányzat továbbá túlterjeszkedik a jogalkotási hatáskörén a fővédvonal kijelölésével, mert az a fentebb írtak szerint a miniszter feladata.

- [9] Álláspontjuk szerint továbbá a fővédvonal kijelölés korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdon használhatóságát. Az érintett területeken jelentősen szűkül az ingatlanok használhatósága, értéke csökken, fejlesztésük akadályozott. A szabályozás olyan mértékben korlátozza a tulajdonosok jogait, hogy az burkolt kisajátításnak minősül, konkrétan megjelölt közérdek, és az Alaptörvény által megkövetelt teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás nélkül.
- [10] A DÉSZ 23. §-a sérti az indítványozók szerint a szükségesség-arányosság, valamint az egyenlő bánásmód követelményét, mivel jelentős módon korlátozza a terület beépíthetőségét és a megengedett épületek jellegét, miközben nem teszi lehetővé lakóházak építését még azon területeken sem, ahol jelenleg lakóházak találhatók. Továbbá ha a lakóházaik helyett új épületet szeretnének építeni, ezt csak üdülő formájában tehetnék, ami további jelentős anyagi terhekkel járna (például adófizetés szempontjából).
- [11] Az indítványozók szerint a fővédvonal jelenleg nem létező, nem jogerősen kijelölt létesítmény, a „javasolt fővédvonal” jogilag nem definiált kategória, mégis közvetlen hatással van a szabályozási és engedélyezési gyakorlatra és jogbizonytalanságot okoz. A fentiekén túl a fővédvonal Nánási út-Királyok útja nyomvonalra helyezése veszélyeztetné a római parti lakosokat, mivel a terület árvíz esetén szennyezetté, egészségtelenné válna, ezáltal sérül az ott élők (így az indítványozó) egészséges környezethez való joga is. Végül hivatkoztak az indítványozók arra is, hogy a támadott rendelet ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseivel, ezáltal sérti a jogforrási hierarchiát.
- [12] Összességében az indítványozók szerint abban az esetben, ha a Nánási út-Királyok útja nyomvonal a fővédvonal, akkor az adott terület hullámtérbe kerül. Szerintük aránytalan az olyan szabályozás, amely lakóingatlanok által beépített területet hullámtérre minősít, szerinte ebből az következik, hogy a támadott rendelet kimondja, hogy az itt elhelyezkedő ingatlanok és tulajdonosaik semmilyen árvízvédelemre nem számíthatnak.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.

- [14] 3.1. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukat az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, 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.
- [15] 3.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A DÉS 31. §-a értelmében az önkormányzati rendelet a kihirdetést követő 30. napon lépett hatályba, vagyis 2025. január 30-án. Az indítványozók az alkotmányjogi panaszt 2025. július 28-án, a 179. napon, határidőben nyújtották be az Alkotmánybírósághoz.
- [16] 3.3. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány DÉS-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.
- [17] 3.4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie (lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]), ez különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó saját alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni (lásd például: 3215/2025. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [18]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [21]).
- [18] Az indítványozók a tárgyi területen rendelkeznek ingatlannal, ami állandó lakóhelyükként szolgál, és személyes érintettségüket lakcímkártyával, illetve az ingatlan tulajdoni lapjával igazolták. A közvetlen érintettség szintén fennáll, tekintve,

hogy az indítványozók számára semmilyen jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság az indítványozók aktuális érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlantulajdonnal rendelkező magánszemély személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában [3300/2021. (VII. 22.) AB végzés]. „Az Alkotmánybíróság e körben arra is figyelemmel volt, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is {4/2019. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [74]}, melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]}” {lásd: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt a gyakorlatot követte az Alkotmánybíróság a 3047/2024. (II. 23.) AB határozatában is (Indokolás [19]). Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozók érintettségét jelen esetben elfogadta.

- [19] 3.5. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell: *a)* azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; *b)* az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; *c)* az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; *d)* az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; *e)* az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint *f)* a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a felsorolt formai követelményeknek az alábbiak szerint nem tesz eleget.
- [21] Az indítványozók az alkotmányjogi panaszban – a 2. pontban előadottak szerint – a DÉSZ-t teljes egészében támadták, az alkotmányjogi panaszban kiemelve egyes rendelkezéseit, így a DÉSZ 21. §-át és 23. §-át, azon az alapon, hogy e rendelkezések a Nánási út-Királyok útja nyomvonalra helyezik az árvízvédelem szempontjából relevanciával bíró fővédvonalat. Vélekedésük szerint így a nyomvonal és a Duna partvonala közti terület hullámtérnek minősül, és ezáltal nem vonatkoznak rá az

állami (önkormányzati) árvízvédelmi kötelezettségek, vagyis az érintett területen az árvíz által okozott károkat a tulajdonosok lesznek kötelesek (kénytelenek) viselni.

- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat: a DÉSZ és annak támadott rendelkezései a Római partra vonatkozóan határoznak meg építési szabályokat. A DÉSZ 21. §-a utaló szabály, mely kimondja, hogy építési tevékenység, épület és építmény elhelyezése az adott területen csak meghatározott kormányrendeletekben foglaltak szerint történhet. A 23. § a Római-parton és a Kossuth Lajos üdülőparton levő nagykiterjedésű rekreációs és szabadidős területekre, annak építési övezeteire határoz meg építési szabályokat, többek között arra vonatkozóan, hogy az adott területen milyen beépítési mód nem megengedett, illetve milyen rendeltetésű építmény helyezhető el. Az 1. számú melléklet térképszelvényei normatív tartalmat nem hordoznak.
- [23] Az indítványozók leegyszerűsítve az árvíz elleni védekezés és az árvíz okozta esetleges károk viselésével kapcsolatos kötelezettségek tulajdonosokra hárítását tartják sérelmesnek, azonban a támadott rendelkezések tartalma és az indítványozók által előadott indokolás alkotmányjogi összefüggésbe egymással nem hozhatók. Ezen felül az indítványozók általánosságban indokolták az általuk fennállni vélt alaptörvény-ellenességet, azonban a DÉSZ egészét, valamint egyes támadott rendelkezéseit az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseivel nem kapcsolták össze.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az egyéb feltételek megléte mellett – a fentebb írtak szerint abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha azon túlmenően, hogy megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b] pont], egyértelmű, alkotmányjogilag is értékelhető indokolást is tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e] pont]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadálya, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott jogszabályi rendelkezéssel {hasonlóan lásd például: 3338/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [34]-[35]; 3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott jogszabályi rendelkezés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott rendelkezés által okozott alapjogi sérelmet. Erre tekintettel az indítványban foglalt érvelés nem felel meg az indokolás alkotmányjogi szempontú értékelhetőségével kapcsolatos, az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjából fakadó elvárásnak, és ekként az ugyanezen bekezdésben rögzített határozott kérelem követelményének sem; ezért az indítvány érdemi elbírálására nem volt lehetőség.

- [25] Az Alkotmánybíróság a fentieken túl megjegyzi: 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 például: 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [14]; 3380/2025. (XII. 3.) AB végzés, Indokolás [28]}. Mivel az indítványozók nem ezekre, hanem a normavilágosság sérelmére hivatkoztak, ezért érdemi vizsgálatra e tekintetben sem lett volna lehetőség. A fentieken túl az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikke az állam kötelezettségeit határozza meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, és nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában nincs helye alkotmányjogi panasznak {lásd hasonlóan például: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3427/2025. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [26] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontjában foglalt követelményeknek, erre tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2026. február 3.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró