

## **Alkotmánybíróság részére**

Budapest

### **Tisztelt Alkotmánybíróság!**

Alulírott országgyűlési képviselők (kapcsolattartó: Dr. Molnár Zsolt, 1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 1-3.) az **Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e)** pontja és az **Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban. Abtv.) 24. § (1) bekezdése** alapján kezdeményezzük, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy *Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MATrT.)*

71. § (4) bekezdésének „*kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik.*” fordulata;

(5) bekezdésének „*kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik*” fordulata;

75. § (3) bekezdés b) pontja;

valamint a 76. § „*Ha e törvény vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a településrendezési tervben strandként, kempingként, zöldterületként, parttal érintkező közlekedési területként kijelölt építési övezet, övezet területének együttes nagysága és a tómederrel érintkező partszakaszának hossza összességében nem csökkenthető.*”

ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, XXI. cikk (1) bekezdésével, I. cikk (3) bekezdésével, ezért azokat nyilvánítsa alaptörvény-ellenessé, és hatálybalépésükre visszamenőlegesen semmisítse meg.

Az alkotmánybírósági eljárás során az Alkotmánybírósággal a kapcsolattartás feladatait dr. Tóth Bertalan országgyűlési képviselő (e-mail: kozjog@mszp.hu) látja el.

### **Az utólagos normakontroll-eljárás alapja**

Indítványozók kezdeményezik annak megállapítását, hogy a MATrT. 71. § (4) bekezdésének „kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik.” fordulata;

(5) bekezdésének „kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik” fordulata;

75. § (3) bekezdés b) pontja;

valamint a 76. § „*vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik*” fordulata

sértik az Alaptörvény alábbi szakaszait:

P) cikk (1) bekezdését

*„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.”*

XXI. cikk (1) bekezdését

Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

I. cikk (3) bekezdését

*„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.”*

### **Az indítványozók kérelmei**

Indítványozók kezdeményezik, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályok támadott rendelkezéseit nyilvánítsa alaptörvény-ellenessé, és a kihirdetés napjára visszamenőlegesen

s e m m i s í t s e

meg.

### **Indokolás**

Az MATrT. jelen beadvánnyal támadott rendelkezéseinek mindegyike olyan kivétel-szabályokat tartalmaznak, amelyek a környezet és a vízpart védelmében hozott, tartalmukat tekintve a környezet védelmével kapcsolatos szabályok lazítását szolgálják.

Az MATrT. 71 § (4) bekezdése főszabályként előírja, hogy a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül épületet nem lehet elhelyezni. Ez alól a rendelkezés két kivételt enged. Egyrészt a medencés kikötő és a hozzá kapcsolt épületek jogszerűen építhetőek. Ezen kívül jogszerűen építhető, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet a korlátozástól eltérést enged.

Az MATrT. 71. § (5) bekezdésének főszabálya alapján *„településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén - az e törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan - a településrendezési tervben előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető.”* Ez alól ad egy kivételt a törvény, amikor kimondja, hogy *„kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik.”*

Az MATrT. 75. § (3) bekezdése b) pontja pedig egy olyan kivételt határoz meg, amely az a) pontban szereplő, maximum 3%-os beépíthetőség alól ad „felmentést” arra az esetre, ha különleges területként strandként sorolják be azt.

Ebben a körben két körülményre fontos felhívni a figyelmet. Az első, hogy a törvény ugyan korlátozza a kemping különleges terület strandként való besorolást, vagyis azt, hogy a kemping milyen módon sorolható át más besorolású területre, azonban a különleges terület strand besorolásának megváltoztatására ez a korlátozás nem tér ki. A különleges terület strand más különleges területté való besorolásának lehetősége tehát nyitott. Másodszer pedig arra kell rámutatni, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 2. melléklete szerint a különleges terület beépíthetősége akár 40% is lehet. Ráadásul ezen Rendelet 24. § (2) bekezdés o) pontja szerint bármilyen terület

kijelölhető különleges területként. Ez alapján tehát a különleges terület strand beépíthetősége is ennek figyelembevételével bírálható el. Ettől eltérő értelmezés a MATrT. törvényalkotói indokolásából sem következik.

A jelen beadvány tehát az MATrT. azon, fentebb leírt, rendelkezéseit támadja, amelyek a környezet védelmét szolgáló beépítési korlátozások alól garanciák nélküli felmentést ad, visszalépve a korábbi, tartalmilag azonos szabályozásban meghatározott védelmi szinttől.

Az Alaptörvény P) cikke tartalmazza a környezet védelmének általános kötelezettségét. Ezt az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozat foglalta össze, ahol akként érvelt, hogy:

*„Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára.”*

A fenti alkotmánybírósági határozat alapján meghatározott kötelezettség részletszabályait, pontosabban szólva a kötelezettség egyes részeit is kidolgozta az Alkotmánybíróság ezen határozatában. Ez alapján:

*„Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt **három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása.** A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanak a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei*

*mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.”*

A fenti részletezés alapján látható, hogy az állam kötelezettsége a természeti erőforrásokhoz, így a természetes vizekhez való hozzáférés biztosítása. A hozzáféréssel kapcsolatos kötelezettség a fentiek alapján kettős. Egyrészt a szabad hozzáférést biztosítani kell a jelen generáció számára. Ennek a hozzáférésnek a belső korlátját jelenti, hogy a jövő nemzedék érdekének tiszteletben tartásával kell ezt a hozzáférést biztosítani. Ez a belső korlát azonban nem jelenti azt, hogy a szabad hozzáférést nem kell biztosítani, pusztán annyit jelent, hogy a szabad hozzáférés biztosítását a jövő nemzedék érdekeit figyelembe kell venni oly módon, hogy az arra való hivatkozás a szabad hozzáférés korlátozásának legitim alapja lehet. A jövő nemzedék érdekeinek hiányában azonban ez a belső korlátozási indok nem merül fel.

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. Ez az Alkotmánybíróság gyakorlatában akkén jelenik meg, hogy

*„A nemzet közös öröksége védelemének fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó köteletségévé teszi.”*

A védett jogok körét az Alkotmánybíróság tágan értelmezte, amely körben a műemlékvédelem körében fontos megállapításokat tett.

*„A műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíróképessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek*

*számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat. **Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell.** A bírónak tehát arra van alkotmányos értelemben jogköre és lehetősége, hogy a nyilvántartásbavételi eljárásban észlelt jogsértés esetén a hatóságot új eljárásra utasítsa.” - 3104/2017. (V. 8.) AB határozat*

A fentiek alapján látható, hogy az Alaptörvény P) cikke és az abból levezetett részletszabályok egységesen részesülnek védelemben, mint az egészséges környezethez való jog intézményi oldala. Az esetleges hivatkozásbeli eltérések az AB korábbi gyakorlata alapján az Alkotmány és Alaptörvény részletességének eltéréseiből adódik.

A fentiek alapján tehát az Alaptörvény P) cikkének vonatkozásában is értelmezhető a visszalépés tilalmával kapcsolatos korábbi alkotmánybírói gyakorlat.

Ezt legkorábban a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában rögzítette a testület. Ez alapján *„[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan”*

Majd akként folytatta:

*„az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”*

Az állami, intézményi kötelezettség és a visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elmúlt évek gyakorlatában is vizsgálta, egrészt meghatározva, hogy a P) cikk rendelkezései az Alaptörvényben megjelenő konkrétumai annak a kötelezettségnek,

amelyek korábban az egészséges környezethez való jog részét képezték. Ezt a testület a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozatban fejtette ki az alábbiak szerint:

*A visszalépés tilalmának (non-derogation) mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása. A szabályozással kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy „[e] jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” (ABH 1997, 133, 138.). Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ezt a kötelezettséget még egyértelműbbé teszi és közvetlenül alaptörvényi szintre emeli, amikor rögzíti, hogy a természeti erőforrások „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége”.*

A fentiek alapján tehát a legitim korlátozás akkor lehetséges, amennyiben az a jövő nemzedék érdekében történik, azonban ez esetben is figyelembe kell venni az arányosság követelményét, vagy amennyiben nem ez a korlátozás alapja, akkor az elért védelmi szinttől való visszalépés csak akkor lehetséges, amennyiben ez alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében elengedhetetlenül szükséges. Jelen beadvánnyal támadott rendelkezések azonban ilyen rendelkezéseket, indokokat nem tartalmaznak. A törvény pusztán „különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot” fordulatot használja [MATrT. 71. § (4) bekezdés], míg a másik két esetben még ilyen követelményeket sem támaszt, a főszabálytól való eltérés lehetőségét pusztán a jogszabályok megalkotásának tényével legitimálja. Ez nyilvánvalóan olyan hiányos garanciarendszer, amely nem felel meg az előzőekben részletezett szigorú, elért védelmi szinttől való visszalépés lehetőségét tiltó szabályoknak.



Az elért védelmi szinttől való visszalépés azonban nem csak a törvényi főszabályoktól alól „kimentést” biztosító felhatalmazási rendelkezéseken érhető tetten, hanem a korábbi szabályozással összehasonlításban is.

A jelen beadvánnyal támadott rendelkezéseket tartalmazó törvényt megelőző, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (továbbiakban Balatontörvény) egészen 2019. március 14-ig hatályos volt. A Balatontörvény rendelkezései elsősorban, a jelen beadvánnyal támadott rendelkezések közül, a 75. § (3) bekezdés b) pontja és a 76. § támadott fordulata esetén jelentős.

A Balatontörvény, szabályozási tárgykörét tekintve korábban egyező rendelkezései a 19. § (3) bekezdés b) pontja ugyanis a különleges terület strand vonatkozásában is maximum 15%-os beépíthetőséget engedtek a kempingek átminősítése esetén. A MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja ezt a speciális korlátozást eltüntette, teret engedve a különleges területek beépíthetőségére vonatkozó főszabálynak a korábban kifejtettek alapján.

A MATrT. 76. § támadott rendelkezése pedig a Balatontörvény 2019. január 01-ig hatályban lévő, 19. § (3) bekezdésével vethető össze, amely pusztán zöldterületek létrehozására tekintettel (tehát tételesen meghatározott célból) engedte a strandok méretének csökkentését. Az MATrT. 76. §-ának támadott rendelkezése alapján ettől negatív irányba is eltérhet a jogalkotó (akár rendeletben is), vagyis összességében is csökkenhet a strandok és a zöldterületek mértéke amennyiben azt az MATrT. vagy az annak felhatalmazása alapján kiadott Kormányrendelet megengedi. Ez egyértelmű visszalépés a 2019. előtti állapothoz képest, hiszen jogszabályi felhatalmazás alapján nem a természeti erőforrások védelme érdekében, a zöldterületek növelése nélkül is csökkenthető a strand területe.

Az Alkotmánybíróság fent idézett gyakorlat alapján nem csak azon rendelkezések ellentétesek az Alaptörvénnyel, amelyek maguk tételesen korlátozzák ezen a jogokat, hanem azok is, amelyek olyan hatósági gyakorlat kialakulásának alapjául

szolgálhatnak. Ezt a 14/1998. (V. 9.) AB határozat idézett AB határozat ekként fejtette ki.

*„[m]agában hordja az alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat kialakulásának veszélyét. Az a megfogalmazás ugyanis, amely a környezet terhelésének kizárólag az ágazati koncepciókkal összhangban történő megállapítására utal, a jogalkalmazókban könnyen kelthet olyan látszatot, mintha az ágazati koncepciók feltétlen elsőbbséget élveznének a környezetvédelmi érdekekkel szemben.”*

A jelen beadvánnyal támadott rendelkezések arra adnak lehetőséget a mindenkori Kormánynak, hogy

A MATrT. 71. § (4) bekezdés szerinti esetben miniszteri rendeletben;

A MATrT. 71. § (5) bekezdés szerinti esetben kormányrendeletben;

A MATrT. 75. § (3) bekezdés szerinti esetben helyi önkormányzati rendeletben

olyan döntést hozzanak, amelynek eredménye az Alaptörvényben részletezett, az Alkotmánybírósági gyakorlat alapján is biztosított jogok korlátozása. Ez pedig önmagában is csökkenti a korábbi gyakorlat alapján ismertetett, elért védelmi szintet azzal, hogy nem teremti meg annak a törvényi szintű garanciális szabályait, hogy milyen feltételek mellett lehet a vonatkozó, nem törvényi szabályokat megalkotni. Ezen törvényi szabályok, törvényi instrukciók hiányában pedig a megalkotott jogszabályok az alapjogok önkényes korlátozását eredményezik. A szabályok egyrészt magukban is az eddig elért védelmi szinttől való visszalépést jelentik azáltal, hogy rontják azt a szintet, amivel a védelmi szint korlátozhatóságának lehetőségét teremtik meg anélkül, hogy az 1) más alapvető jogok érvényesítéséhez elengedhetetlenül szükséges, és 2) ebben az esetben is arányos a korlátozás megvalósítása. A törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok elfogadásának követelményére vonatkozó eljárási szabályok és az ilyen jogszabályok (különösen az elfogadási procedúra) nyilvánossága alacsonyabb a törvényéhez képest. Másrészt pedig a delegált alapjogkorlátozási hatáskör következtében megkerülhetővé válnak azok a törvényekkel szemben támasztott, alapjog-

korlátozásra vonatkozó alaptörvényi szabályok amelyeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmaz.

A fentiek alapján a támadott rendelkezések sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket is, hiszen, a fent részletezettek szerint meg nem határozott garanciális szabályok, illetve azok hiánya miatt a jelen beadvánnyal támadott rendelkezések az alapjogok korlátozásához való törvényhozótól alacsonyabb szintre való delegálását jelenti, amely önmagában is ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel.

Az alapjogok korlátozása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti feltételek mellett lehetséges, ennek megfelelően az alapvető jogok korlátozása akkor alaptörvényszerű, ha

(a) közvetlen vagy jelentős korlátozás esetén arra törvényben kerül sor {23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [168]},

(b) az alapjogot korlátozó norma a hatását tekintve kiszámítható és előre látható [31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.] {az (a)-(b) pontok együttesen jelentik a korlátozás törvényben előírtságának követelményét},

(c) az más alapvető jog vagy alkotmányos érdek, cél védelme érdekében elkerülhetetlenül szükséges {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16]},

(d) a korlátozás az adott cél elérésére alkalmas {15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [53]},

(e) a korlátozás nem önkényes {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [83]} [a (c)-(e) pontok együttesen jelentik a szükségesség feltételét],

(f) az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással,

(g) a jogalkotó a korlátozás során az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazza,

(h) a korlátozásnak ne érintse az alapjog lényeges tartalmát {a (f)-(h) pontok együttesen jelenik az arányosság feltételét, 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]-[104]}.

A fentiek alapján tehát a jelen beadvány által támadott rendelkezések sértik az (a) pontban jelzetteket, hiszen a fentebb részletezett garanciális szabályok hiányában a rendeletek az egészséges környezethez való jog lényeges tartalmi elemeit is korlátozhatják. Az így megalkotott rendeletek hatása ráadásul nem látható egyértelműen előre. Az előzetes hatásvizsgálat elmaradása ugyanis nem eredményezi egy jogszabály közjogi érvénytelenségét [24/2019. (VII. 23.) AB határozat]. A hatásvizsgálat elmaradása a nyilvánosság fentebb részletezett csökkenése miatt egységesen akadályozza meg, hogy a környezeti kérdésekben a támadott rendelkezések alapján hozott döntések hatását felmérjék vagy, a felmérés elmaradása esetén, azokat időben jelezzék. Sem formailag, sem tartalmilag nem felelnek meg a jelen beadvánnyal támadott rendelkezések az alapjogkorlátozással kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseknek és az ez alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatnak.

Fentiekre tekintettel kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az MATrT. 71. § (4) bekezdésének és (5) bekezdésének a beadvány elején kiemelt fordulatait, illetve a 75. § (3) bekezdés b) pontját megsemmisíteni szíveskedjék.

## **VII. Egyéb nyilatkozatok**

Az indítványozók a közérdekből nyilvános adataik, így különösen az indítvány közzétételéhez hozzájárulnak.

Budapest, 2021. július ... .

Tisztelettel,

Név

Aláírás

1. ....
2. ....
3. ....
4. ....
5. ....
6. ....

7. ....

8. ....

9. ....

10. ....

11. ....

12. ....

13. ....

14. ....

15. ....