



BUDAPEST FŐVÁROS XIII. KERÜLET  
POLGÁRMESTERE



ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/4153 - 2/2021
Érkezett:	2021 DEC 22. <i>Elektronikus</i>
Példány:	1
Melléklet:	0 db
Kezelőiroda:	4

### Alkotmánybíróság

Dr. Sulyok Tamás úr  
Alkotmánybíróság elnöke

Alkotmánybíróság ügyszáma: IV/4153-1/2021


Tisztelt Elnök Úr!

Dr. Tóth József polgármester - jogi képviselő (dr. Kiss Norbert kamarai jogtanácsos, KASZ.: 36076000) bevonásával-, Budapest Főváros XIII. Kerület Önkormányzatának (1139 Budapest, Béke tér 1.) nevében, Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény [Abtv.] 26. § (2) bekezdése alapján

### alkotmányjogi panasszal

élek, kérve, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, miszerint 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 (Továbbiakban: Korm. rendelet) 6/S §-a, 68. §-a, a 3. § (4) bekezdésében az „és 73.” szövegrész, 4. § (1) és (2) bekezdésében az „és 73.” szövegrész, és a 2. számú melléklet 73. sora Alaptörvény-ellenes a kifejtett jogi indokok alapján, ezért kérem, hogy az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján a Korm. rendelet 6/S §-át, 68. §-át, a 3. § (4) bekezdésében az „és 73.” szövegrészt, 4. § (1) és (2) bekezdésében az „és 73.” szövegrészt, és a 2. számú melléklet 73. sorát megsemmisíteni szíveskedjenek.

A Korm. rendelet sérti Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdését, mely szerint Magyarország független, demokratikus jogállam, a XXI. cikk (1) bekezdését, mely szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenkinek jogát az egészséges környezethez, és az indítványozónak a 32. cikk (1) bekezdés a) és l) pontjában meghatározott jogát, melynek keretében a helyi építési szabályzatról rendeletet alkot, és törvény keretei között a településrendezés körében a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett biztosítja a település működőképességét.

  
dr. Kiss Norbert  
kamarai jogtanácsos

## I n d o k o l á s

### Azt Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége

#### *A törvényi feltételek*

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal „az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

- a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és
- b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha

- a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és
- b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”

#### *A feltételeknek való megfelelés*

Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzata megfelel az Abtv. 26. § (2) bekezdésében rögzített feltételeknek, melyek lehetővé teszik az Alkotmánybírósághoz való fordulást amiatt, mert Alaptörvény-ellenes jogszabály hatályosulása folytán jogsérelmet szenved. E jogsérelem orvoslására pedig nincs lehetőség, mivel jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre. Utóbbira tekintettel rendkívüli jogorvoslati eljárás (felülvizsgálat, perújítás) nincs – nem lehet – folyamatban. A jogsérelem amiatt következik be, mert a Kormány megalkotta az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló 523/2021. (IX. 6.) Korm. rendeletet, amely 2021. szeptember 7. napján lépett hatályba. Az indítványozó érintettségét az Alaptörvény-ellenesség levezetése során mutatom be.

#### A támadott jogszabály

Az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet a Budapest XIII. kerület közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterület 25872/3 helyrajzi számú ingatlant nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította, és az ingatlan beépítésére a kerületi építési szabályzattól eltérő feltételeket állapított meg.

## Az Alaptörvény-ellenesség levezetése

### *Jogállamiság elve*

A törvényi formába burkolt egyedi döntési aktus sérti a jogállamiság elvét. Az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Ezt a jogelvet a hatályon kívül helyezték, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2.§ (1) bekezdése is tartalmazta, melyet az Alkotmánybíróság több alkalommal is értelmezett.

A jogelv fontosságára az Alkotmánybíróság már 1992-ben rámutatott, a következőképpen: „a jogállam alapvető eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását” [10/1992. (II.25.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság és az eljárási garanciák viszonyának elvi alapozásaként a következőket szögezte le: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.”

A jogszabályi formába foglalt egyedi hatású döntésekkel kapcsolatos gyakorlatát az Alkotmánybíróság 5/2007. (II. 27.) AB határozatában foglalta össze, melyben a következőkre mutatott rá: „Az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában kifejtette: »(...) mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.« (ABH 1998, 240, 245-246.) (...) Az Alkotmánybíróság a fenti megállapításra hivatkozással a következőkre mutat rá: a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben (...) egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik.”

A Korm. rendelet egyedi döntés jellegét erősíti az a tény, hogy a Korm. rendelet módosítására azt követően került sor, hogy az ingatlanon megvalósítani kívánt tervdokumentációt Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Építészeti-műszaki Tervtanácsa teljes áttervezésre javasolta. (mellékletként csatolom a Tervtanács állásfoglalását)

A 25872/3 helyrajzi számon nyilvántartott ingatlan Budapest XIII. ker., Népfürdő utca – Dagálysetány utca – Jakab József utca – Bodor utca által határolt terület. A terület Jakab József utcai részére egy sportcsarnok megépítését tervezi az Erdért Sportegyesület, mely

dr. Kiss Norbert  
kamarai jogtanácsos

végleges építési engedéllyel rendelkezik. A Népfürdő utca felőli területre a [REDACTED] megbízott tervezői koncepciótervet mutattak be a 2021. május 21-ei tervtanácsi ülésen. A Tervtanács túl nagyoknak és a környezetéhez nem illeszkedőnek ítélte meg a tervezett épületet, és a lakásokra, illetve a szállásrészre is fogalmazott meg észrevételeket.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Továbbiakban: Építési törvény) 5. § (5) bekezdés c) pontja szerint a tervtanács feladata a településkép és a települési környezet védelme. E kötelezettsége körében a Tervtanács felhívta az építető figyelmét, hogy az épület hatalmas, lehangelő az eltúlzott beépítés. A benyújtott dokumentáció alapján az épület az ingatlanon nem valósulhatott volna meg a benyújtáskor hatályos jogi környezetben. A támadott Korm. rendelet ezt az akadályt elhárította a beruházás elől, mert a Korm. rendelet 3.§ alapján településkép véleményezési eljárást nem kell lefolytatni és Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Építészeti-műszaki Tervtanácsa sem járhat el a tervtanácsi szakaszban. A Korm. rendeletet módosító jogszabály indokolása szerint „A több mint 90 millió forint értékű projekt több mint 800 új munkahelyet teremt, de hatásában több mint ezer munkahely létrejöttét támogatja Pest megyében.”, de azt megállapítani nem lehet, hogy mire alapozza a jogalkotó, hogy több mint 800 új munkahelyet teremt, de hatásában több mint ezer munkahely létrejöttét támogatja Pest megyében. A lakás és szállodafunkciót magába foglaló épület nem teremthet 800 új munkahelyet és az, hogy egy budapesti ingatlanfejlesztés miatt teremt Pest megyében új munkahelyet végképp értelmetlen. Azzal, hogy a jogalkotó egy meghatározott ingatlanra a kerületi építési szabályzattól eltérő beépítési paramétereket állapít meg felveti, hogy normatív szabályozásban egyedi ügyben dönt. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 1.§ (1) bekezdése meghatározza a törvény hatályát. E szakasz e) pontja szerint a törvény hatálya alá tartozik a legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítása. Alkotmányos alapelv, hogy a jogalkotó egyedi döntést nem önthet jogszabályi formába, ezért jelen ügyben fontos alkotmányos követelmény, hogy egy adott helyrajzi számú ingatlanra meghozott speciális jogszabály indokolásából mindenki megismerhesse a jogalkotás valódi célját, nem lehet csak leírni azt az állítást, hogy több mint 800 új munkahelyet teremt, de hatásában több mint ezer munkahely létrejöttét támogatja Pest megyében, ezt alá is kell támasztani.

#### *Egészséges környezethez való jog sérelme*

Magyarország Alaptörvénye XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenkinek jogát az egészséges környezethez.

„2021 júniusa a legszárazabb és a harmadik legmelegebb június volt 1901 óta. Budapest van a leginkább veszélyben a klímaváltozás miatt fokozódó extrém hőségtől: a 100 évvel ezelőtti időszakhoz képest megháromszorozódott a másodfokú hőségriadós napok átlagos évi száma. A városi hősziget jelenséggel súlyosbított hőhullámok és trópusi éjszakák komoly egészségügyi kockázatot jelentenek, de az épített környezet és a hőséggel együtt járó aszályok miatt a mezőgazdaság is veszélyben van. A növekedési trend országosan is megfigyelhető: leginkább a Kisalföld és a Dél-Alföld kitett a növekvő forróságnak. A regionális klímamodell szimulációk szerint a melegedés töretlen, a mostani szélsőségek mindennapjaink részévé válhatnak.” „2021 júniusa a legszárazabb és a harmadik legmelegebb június volt 1901 óta. Budapesten már június 18-án, országos átlagban pedig június 21-én átlépte a napi

dr. Kiss Norbert  
kamarai jogtanácsos



középhőmérséklet a 25 °C-ot, a hőségriadó első fokozatát.” „A városi környezet, és az ebből fakadó városi hősziget jelenség fokozza a hőhullámok negatív hatását.” „Nyilvánvaló a növekedés a hőségriadó különböző fokozatait kielégítő napok számában a múlt század elejétől Budapesten. Míg az 1901–1930 közötti harmincéves periódusban átlagosan 11 hőhullámos nap (hőségriadó első fokozat) fordult elő évente (napi középhőmérséklet  $\geq 25$  °C), addig a közelmúlt és a jelen éghajlati időszakát (1991–2020) már 26 ilyen nap fellépése jellemezte Budapesten. A másodfok kritériumának megfelelő (legalább 3 napig 25 °C-ot elérő napi középhőmérséklet) napokból is több lett” „A legkomolyabb megterhelést jelentő harmadfokú hőségriadós napok (legalább 3 napig 27 °C vagy annál magasabb a napi középhőmérséklet) kiugró növekedését látjuk a fővárosban 1991-től. Míg a múlt század elején nem érte el a 2 napot sem évente átlagosan a legkomolyabb hőhullámokból származó napok száma (voltak évek, amikor ennél több volt, de olyan is, amikor nem fordult elő ilyen nap), s még az 1961–1990-es normált is csak 2 ilyen nap jellemezte, addig a jelen klímában már 7 nap felel meg átlagosan a harmadfok feltételének Budapesten.” „A hőhullámok nagyobb kockázatot jelentenek az idősek és a betegek számára, és az egészségügyi ellátórendszert is jobban megterhelik. A legforróbb időszakokban az éjszakák sem hoznak felhűsülést. Amikor éjszaka sem csökken 20 °C alá a hőmérséklet (trópusi éjszaka), a nyugodt pihenés nem biztosított: a kilencvenes évektől Budapesten ennek számában ugrásszerű növekedést látunk. A legutóbbi harminc évben (1991-2020) már 18 ilyen éjszakát kellett elszendvednünk átlagosan, a legtöbbet 2019-ben, amikor 41 trópusi éjszakát rögzítettünk Budapesten.” Az idézeteket dr. Lakatos Mónika éghajlati szakértő, a földtudományok doktora (PhD), az Országos Meteorológiai Szolgálat tanácsadója publikációjából emeltem ki.

A publikáció is megemlíti, hogy a növekedési trend országosan megfigyelhető, azonban a városokban és főleg Budapesten erősebb a jelenség. Ennek egyik okaként a városi hősziget hatást emeli ki a szerző. A hősziget a nagyvárosokban bekövetkező mikroklimatikus jelenség. Lényege, hogy beépített városi területen a hőmérséklet szignifikánsan magasabb, mint a várost környező külvárosi és vidéki területeken. A hőmérséklet a város beépítési sűrűsége arányában nő.

„A városok fejlődése során egyre több és egyre nagyobb épületek borították be az egykor még vegetációval fedett természetes felszínt. Az épületekkel és a közöttük futó szűk utcákkal olyan mély csatornák, úgynevezett kanyonok jöttek létre, amelyek nagyban hozzájárultak a városi klíma és a városi hőtöbblet kialakulásához. Mivel az épületek nagy vertikális kiterjedése korlátozza a kisugárzási felületet, így csökken a hő-transzport és a hosszuhullámú kisugárzás, melynek következtében csökken a helyi turbulencia.” „A hősziget mérséklésére irányuló egyik alapvető megoldás az lenne, ha alacsonyabb épületeket és szélesebb utcákat építenének ki a városokban” Az idézeteket Dobó Eszternek az ELTE TTK Meteorológiai Tanszéken 2014-ben írt szakdolgozatából emeltem ki.

Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Építészeti-műszaki Tervtanácsa 2021. május 26-ai állásfoglalása szerint lehangelő az eltúlzott beépítés és az épület hatalmas. A támadott Korm. rendelet előírásai alapján a hatalmas épület és eltúlzott beépítés még hatalmasabb épületet és még eltúlzottabb beépítést tesz lehetővé. A Korm. rendelet előírásainak figyelembevételével, mivel a parkolóknak csak a 70%-át kell kialakítani, a földszinten kialakított parkolóhelyek területe is megnyerhető, továbbá a telek teljes területe vehető figyelembe a szintterület számításánál (az a területrészt is, mely nem tartozik az építési övezetbe), így a szintterületi mutatót teljes mértékben ki fogják tudni használni egy még nagyobb, magasabb épülettel, és mintegy további 3350 m<sup>2</sup> szintterülettel többet tudnak

építeni, mint amit a kerületi építési szabályzat jelenleg lehetővé tesz. Nem csak az épület lehet nagyobb, de a zöldfelületi mutatók ezzel együtt csökkennek.

A tetőkerti zöldfelületek beszámíthatósága az OTÉK-hoz képest az alábbi lett:

21–40 cm termőréteg esetén:	25%	50%
41-80 cm termőréteg esetén:	40%	80%
81 cm termőréteg felett:	75%	100%

Ez azt mutatja, hogy kisebb területű tetőkertet kell építeni, mert a kisebb területet nagyobb arányban lehet beszámítani.

További változások, amelyek nagyobb épület megépítését teszik lehetővé vagy a zöldfelület csökkenését eredményezik:

	Kerületi építési szabályzat	Korm. rendelet
Beépíthetőség terepszint felett	55% (Földszinten 65%)	minden szinten 65%
Beépíthetőség terepszint alatt	80%	90%
Zöldfelületi minimum	25%	20%
Párkánymagasság	16-22 méter között változik, ennek megfelelően az épület legmagasabb pontja <u>23-29 méter közötti lehet</u>	<u>párkánymagasságot</u> , mind az épület legmagasabb pontját <u>29 méterben határozza meg</u>


A mikroklímára káros és ezáltal a városi hősziget hatását növeli a nagyobb épület, kisebb zöldtető és kisebb zöldfelületi minimum csakúgy, mint a terepszint alatti beépíthetőség növelése.

A zöldtető előnyeit a fent idézett szakdolgozat az alábbiakban foglalja össze:

„Zöldtetők előnyei:

- A tető növényzete a vízpárologtató és oxigéntermelő folyamatok során javítja a helyi mikroklímát. A párologásnak a léghőmérséklet szabályozásában, az oxigéntermelésnek pedig légszennyezettség csökkenésében van nagy szerepe.
- Mivel a zöldtető egyben szigetelő réteg is, így télen kisebb az épület fűtésigénye, nyáron pedig a hűtésigénye.
- A csapadékvíz felszívásával, tárolásával, illetve a vízfolyás késleltetésével csökken a város vízvezető hálózatának igénybevétele, emellett a városi vízháztartást a természeteshez közelítik.”

A szakirodalomban egységes az álláspont abban, hogy a hősziget hatásának csökkentése a minél több zöldterület kialakításával érhető el, ezért zöldtető méretének csökkentési lehetősége és a zöldfelületi minimum csökkentése 25 %-ról 20 %-ra megemeli a hősziget hatást. A terepszint alatti beépítés növelése szintén hozzájárul a talajszerkezet változásához, amely negatív hatást gyakorol a városi mikroklímára, ezáltal hozzájárul a hőmérséklet emelkedéséhez. Ugyanilyen hatást vált ki a terepszint feletti beépíthetőség és a telek teljes területének figyelembevétele miatt megnövekedő épülettömeg.

  
dr. Kiss Norbert  
kamarai jogtanácsos

A bemutatott szakirodalom alapján nem fér kétség ahhoz, hogy egy tömegében nagyobb épület, a zöldterület csökkenése és a terepszint alatti beépítés növelése egyértelműen hozzájárulnak a terület mikroklímájának negatív változásához, növelve a városi hőszigetelést, ezzel a környéken lakók egészséges környezethez való joga sérül, amellyel szemben nem áll olyan igazolt alapjogi érdek, amely arányban van a jog sérelmével.

Az Alkotmánybíróság 3300/2021.(VII.22.)AB végzéséhez Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejtette:

„Az Alaptörvény XXI. cikkével kapcsolatban fontosnak tartom annak kiemelését: az Alkotmánybíróság több határozatában utalt rá, hogy az egészséges környezethez való jog eltérő szemléletű jogvédelmet igényel, mint más alapjogok. Ennek oka, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért következetes abban a kérdésben, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje”. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]}

[37] Az egészséges környezethez való jog más alapjogoktól eltérő jellegét tehát alapvetően a védelem sajátos tárgya határozza meg: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg {28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 140–141}.”

Az Alkotmánybíróság 3300/2021.(VII.22.)AB végzése tartalmazza továbbá, hogy

„Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának a részét képezi az a tartalmi követelmény, hogy a környezetvédelem egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen, amit az ún. non-derogation elv juttat kifejezésre. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvényre visszavezethető non-derogation elve csak azt a visszalépést tiltja, amelyből a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása következhet {17/2018. (X. 10.) AB határozat Indokolás [90]–[91]}.”

Az Alkotmánybíróság a 4/2019.(III.7.)AB határozatában kifejtette, hogy

„[43] Az egészséges környezethez való jog megerősített értékrendszerét kifejezésre juttató másik legutóbbi határozat pedig azt húzta alá, hogy „ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást” (Abh2., Indokolás [20]).”

Az Alkotmánybíróság a 13/2018.(IX.4.)AB határozatában kifejtette:

„[19] Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság több határozatában is kitért a visszalépés tilalma elvének jelentőségére, és az elvet a természeti környezet védelmén túlmenően alkalmazhatónak ítélte egyebek között a zaj- és rezgésterhelési határértékekre {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, különösen Indokolás [45]}, az épített környezet védelmével kapcsolatos szabályozásra {3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [53]}, illetőleg tágabb dimenzióban a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra is, tekintettel arra, hogy ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}. A 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat pedig ezen túlmenően azt is megerősítette, hogy a visszalépés tilalma elvének érvényesülésére az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük a jogszabályok alkalmazása során. Amíg azonban a jogalkotó új jogi szabályozás elfogadásával folyamatosan alakíthatja a környezet és természet védelmére vonatkozó szabályokat, addig a jogalkalmazónak mindenkor a fennálló jogszabályi kereteken belül kell érvényesítenie ezt az elvet (Indokolás [29]). A 28/2017. (X. 25.) AB határozat pedig azt is megerősítette, hogy a P) cikkből közvetlenül is levezethető a visszalépés tilalmának, mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó többletkötelezettségének elve (Indokolás [28]).

[20] Mindez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez. A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg” {legutóbb: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében ugyanis az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Az elővigyázatosság elvéből következően tehát abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. Korábban nem szabályozott esetek szabályozásakor az elővigyázatosság elve nem kizárólag a visszalépés tilalmával összefüggésben, hanem önállóan is érvényesül: azon intézkedések esetében, melyek formálisan nem valósítanak meg visszalépést, ám befolyásolhatják a környezet állapotát, az intézkedés korlátja az elővigyázatosság elve is, amellyel összefüggésben a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során. A megelőzés elve ezzel szemben a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.”

Az Alkotmánybíróság 13/2018.(IX.4.)AB határozatához fűzött, Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása az alábbiakat tartalmazza:

„[81] A fenti szempontok miatt az egészséges környezethez való jog védelmi rendszerében a megelőzésnek és az elővigyázatosság elvének meghatározó jelentősége van. Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban kifejezetten hangsúlyozta, hogy a környezet megóvása érdekében „a jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie, melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos

dr. Kiss Norbert  
kamaraí jogtanácsos



bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be” (Indokolás [75]). Egy másik határozatában az Alkotmánybíróság szintén kiemelte, hogy „[a]z elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be” {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [45]}. Az elővigyázatosság elvét tehát az Alkotmánybíróság korábban is alkalmazta gyakorlatában.”

Megítélésem szerint nem lehet vitatni, hogy a megváltoztatott építési paraméterek hatása miatt a Korm. rendelet érinti a környezet állapotát. A beépítési paraméterek növelésével és a zöldfelületek csökkentésével a Kormány, mint jogalkotó a környezet állapotát romlani engedi, vagy legalábbis a romlás kockázatát megengedi. Amennyiben nem romlik a környezet állapota az csak az ingatlanfejlesztő önmérsékletén múlik, és nem a Kormány szabályozásán, mert a lehetőség egy nagyobb épület megépítésére fennáll a Korm. rendelet alapján, így a jogalkotó megteremti a károkozás elvi lehetőségét. Az épület visszafordíthatatlan, orvosolhatatlan károkat okoz a kerületi építési szabályzathoz képest elért környezeti állapotban, mert egy épület legalább 100 évre meghatározza a terület mikroklimáját, így nem csak a most ott élők egészséges környezetéhez való jogát sérti, hanem a jövő nemzedékének is kárt okoz.

A Korm. rendelet 1. § (4) bekezdése alapján „a parkolóhelyek kialakításánál az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához előírt - a kerületi építési szabályzat és az OTÉK 4. számú melléklete szerint meghatározott számú - személygépkocsi-várakozóhely legalább 70%-ának elhelyezését kell biztosítani”. Ennek jelentőségét a Tervtanács elé 2021. májusában beterjesztett tervdokumentáció adja. A tervtanácsi véleményezésre benyújtott tervdokumentáció 15. oldala tartalmazza a parkolómérleg adatokat, mely alapján a teljes épület összes parkoló igénye 320 parkoló. A Korm. rendelet 1.§ (4) bekezdésében adott kedvezmény alapján a 320 parkoló helyett 224 parkolóra csökkenne a benyújtott tervdokumentációban felvázolt épület parkolóhely igénye. A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005.(XII.25.)Korm. rendelet 1.§ (5) bekezdése alapján a környezetvédelmi hatóság vagy előzetes vizsgálati eljárás nélkül környezeti hatásvizsgálati eljárást, vagy a 3.§ (1) bekezdés a) pontja alapján előzetes vizsgálatot folytat le a 3. számú mellékletben szereplő tevékenységek esetén. A 3. számú melléklet 128. pontja szerint az említett eljárások egyikét le kell folytatni, ha az 1-127/A. pontba nem tartozó építmény vagy építményegyüttes parkolási igénye eléri a 300 parkolóhelyet. A támadott Korm. rendeletben biztosított 30 %-os parkolóhely csökkentés azt eredményezi a benyújtott tervdokumentációnál, hogy a 320 parkolóról az épület parkoló igénye 224 parkolóra csökken, így a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005.(XII.25.)Korm. rendelet szerinti környezeti hatásvizsgálati eljárást nem kell lefolytatni. A Korm. rendeletben biztosított parkolóhely kialakítási kedvezmény azt eredményezi, hogy további 100 lakás esetén a 100 megvalósítandó parkolóhely helyett csak 70 parkolót kell kialakítani, így még mindig a jogszabályban rögzített 300 parkolóhely alatt marad a beruházás teljes parkolószerelés igénye, ezért a környezeti hatásvizsgálati eljárást a mostani terveken felüli 100 új lakás esetén se kell lefolytatni. Álláspontom szerint ennek az eljárásnak az elkerülése sérti a non-derogation elvét, mert egy környezetvédelmi hatósági eljárás lefolytatását megakadályozza, ezáltal a környezetvédelmi hatósági szervezetrendszer nem tudja betölteni a környezetvédelem területén meghatározott szerepét, így nem biztosítható, hogy a beruházás során teljes körűen feltárásra kerül a tevékenységnek a környezetre gyakorolt hatása.

A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005.(XII.25.)Korm. rendelet 1. § (6b) bekezdése alapján „az előzetes vizsgálati, a környezeti hatásvizsgálati, az egységes környezethasználati, valamint az összevont eljárásában a tevékenység telepítési helye szerinti település, a fővárosban a kerület (a továbbiakban együtt: település) önkormányzata ügyfélnek minősül, aki a környezetvédelmi hatóság által megküldött kérelem és mellékletei tekintetében a kézhezvételtől számított 15 napon belül nyilatkozhat. A támadott Korm. rendelettel az indítványozónak ez az ügyféli jogállása megszűnik az adott beruházás tekintetében, mert a parkolószám kedvezmény miatt ilyen eljárást lefolytatni nem kell. Az indítványozó ügyféli jogállásának megszüntetése megalapozza indítványozó közvetlen érintettségét. Az indítványozó ebben az eljárásban elveszti az ügyféli jogállását, mely sérti az indítványozónak az Alaptörvény

A támadott Korm. rendelet 4. § a) pontja alapján az ingatlanon megvalósuló beruházás esetében településképi véleményezési eljárást nem kell lefolytatni. A településképi véleményezési eljárás a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021.(VII.15.)Korm. rendelet 44. § (1) bekezdése alapján az építési tevékenységgel érintett telek helye szerinti település képviselő-testülete által lefolytatott eljárás. A településképi véleményezési eljárásnak kiemelt jelentősége van, mert a véleményezési eljárás során a polgármester bekéri a főépítész vagy – a véleményezési eljárás megindítását megelőzően – a helyi tervtanács szakmai álláspontját, és az alapján a benyújtott tervet megvalósításra javasolja, vagy nem javasolja. Az építésügyi hatóság részére a településképi véleményt be kell nyújtani az építési engedélyezési eljárás során, ennek hiányában az építési engedélyezési eljárás nem folytatható le. Azzal, hogy a támadott Korm. rendelet alapján a 25872/3 helyrajzi számon nyilvántartott ingatlan vonatkozásában nem kell lefolytatni a településképi véleményezési eljárást, az indítványozó eljárási jogosultságát szünteti meg a jogalkotó, ezért is megállapítható az indítványozó közvetlen érintettsége.

Az érintettséget megalapozza továbbá, hogy az indítványozó részére az Építési törvény meghatározza a településrendezési feladatokat. Az Építési törvény 9/B § b) pontja értelmében „A településrendezés feladata, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakításával

b) a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét **a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett**”

Az Építési törvény 10. § az alábbi rendelkezést tartalmazza:

„10. § (1) A 7. §-ban, a 8. §-ban és a 9/B. §-ban foglaltakra figyelemmel, a településfejlesztési tervben foglaltakkal összhangban, az abban meghatározott településfejlesztési célok megvalósítása érdekében önkormányzati rendeletként

.....  
b) a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testülete kerületi építési szabályzat elnevezésű helyi építési szabályzatot,

.....  
fogad el.

(2) Településrendezési terv csak a településfejlesztési tervvel összhangban készülhet. A településrendezési terv módosításával egyidejűleg a képviselő testület dönt, hogy a településfejlesztési tervet változatlan tartalommal fenntartja, vagy a településrendezési tervre tekintettel módosítja.”

Az indítványozónak törvényi kötelezettsége az illetékességi területén a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett biztosítani a település működőképességét, ezért közvetlenül érintett akkor, amikor a Korm. rendelet az indítványozó közigazgatási területére vonatkozóan a törvényi feltételek figyelembevételével megalkotott rendeletében meghatározott szabályokat a környezetre káros módon változtatja meg. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Továbbiakban: Möt.v.) 5. § értelmében „a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül”. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés 1) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Az Építési törvény meghatározza a helyi önkormányzatok településrendezési feladatait, melynek körében az illetékességi területén a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett kell biztosítani a település működőképességét. A településrendezés egyik eszköze az önkormányzati rendeleti formában megjelenő helyi építési szabályzat, amelynek összhangban kell állnia a településfejlesztési és településrendezési tervvel. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot.

Az indítványozó Képviselő-testülete 2020. október 8. napján a 81/2020.(X.8.)Ö.K. számú határozatával vizsgálta felül Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Integrált Településfejlesztési Stratégiáját (Továbbiakban:ITS). Az ITS felülvizsgálatáról szóló dokumentum tartalmazza, hogy az indítványozó elkötelezett a fenntarthatósági szempontok, a klímavédelem és a beruházások tervezésénél a környezetvédelmi szempontok érvényesülése mellett. Az indítványozó képviselő-testülete a 3/2020. (I.9.) számú önkormányzati határozatával elfogadta Budapest XIII. kerület Hosszú távú Fejlesztési Koncepcióját, ami a korábbi koncepció felülvizsgálataként a jövő legfontosabb kihívásaiként a klímaváltozást és ehhez kapcsolódóan a fenntarthatóságot határozza meg. A dokumentumban kitűzött célok elérése érdekében született a kerület Környezetvédelmi-fenntarthatósági Programja, mely az érintett szakterületek feladatait rendszerezi. Az indítványozó a 83/2020.(X.8.)Ö.K számú határozatával elfogadta a Klímastratégia 2017-2020 végrehajtásáról szóló beszámolót és egyben elfogadta a Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Klímastratégiáját (2020-2024). Budapest Főváros XIII. Kerület Építési Szabályzatáról szóló 14/2021.(VI.29.) önkormányzati rendelet az Építési törvény előírásainak megfelelően ezen településfejlesztési tervvel összhangban készült. A Korm. rendelet támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés 1) pontja alapján megalkotott és a Möt.v. 5. § alapján alkotmányjogi védelemben részesülő, az indítványozó feladatellátása körében megalkotott Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Integrált Településfejlesztési Stratégiáját, Budapest XIII. kerület Hosszú távú Fejlesztési Koncepcióját és Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Klímastratégiáját (2020-2024). A Korm. rendelet támadott rendelkezései sértik az indítványozónak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában rögzített és a Möt.v. 5. § által alkotmánybírói védelemben részesülő rendeletalkotási jogát.

Az indítványozónak az Építési törvény 9/B § b) pontjában meghatározott kötelezettsége a település működőképességének biztosítása a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett, ezért az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális sérelme megállapítható az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésben rögzített egészséges környezethez való joggal kapcsolatban.

**Tisztelt Elnök Úr!**

Mindezekre tekintettel Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat nevében kezdeményezem, az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezései ellentétes lévén az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel alkotmányellenes, és azt erre tekintettel semmisítse meg.

Budapest, 2021. december „<sup>20</sup>” „

Tisztelettel:

Dr. Tóth József



Mellékletek:

- A jogi képviselő részére adott meghatalmazás;
- Az Önkormányzat Képviselő-testületének döntését igazoló kivonat az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezéséről;
- Jognyilatkozat az indítvány, továbbá az indítványozó személyes adatainak nyilvánosságra hozataláról;
- Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Építészeti-műszaki Tervtanácsa 2021. május 26-ai állásfoglalása.



Dr. Kiss Norbert  
kamarai jogtanácsos