

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3047/2024. (II. 23.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság Alsóörs Község Önkormányzata Képviselő-testülete Településszerkezeti tervről szóló 38/2004. (IV. 8.) önkormányzati határozata 138/2022. (VII. 4.) önkormányzati határozattal módosított része, valamint Alsóörs Község Önkormányzata Képviselő-testülete Helyi Építési Szabályzatról és Szabályozási Tervről szóló 7/2005. (XI. 11.) önkormányzati rendelete 20. § (2) bekezdése „Gksz-3 jelű övezetben csak üzemanyag-töltő állomás és a kapcsolódó szolgáltatások építményei helyezhetők el” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben Alsóörs Község Önkormányzata Képviselő-testülete Településszerkezeti tervről szóló 38/2004. (IV. 8.) önkormányzati határozata (a továbbiakban: Településszerkezeti Terv) 138/2022. (VII. 4.) önkormányzati határozattal módosított része (a továbbiakban: Határozat) mint normatív határozat, valamint Alsóörs Község Önkormányzata Képviselő-testülete Helyi Építési Szabályzatról és Szabályozási Tervről szóló 7/2005. (XI. 11.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: HÉSZ) 20. § (2) bekezdése „Gksz-3 jelű övezetben csak üzemanyag-töltő állomás és a kapcsolódó szolgáltatások építményei helyezhetők el” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [2] 2. Az indítványozó egy Alsóörs település belterületén található, kivett hétvégi ház, udvar megnevezésű ingatlan tulajdonosa. Alsóörs Község Önkormányzata Képviselő-testülete 2022. július 4. napján tartott ülésén tárgyalta egy üzemanyag-töltő állomás létesítésével kapcsolatos egyes kérdéseket. A képviselő-testület az indítványozó által nem támadott 137/2022. (VII. 4.) önkormányzati határozatában egyebek között megállapította, hogy Alsóörs Község beépítésre kijelölt területein nincs alkalmas terület üzemanyag-töltő állomás elhelyezésére, ezért az önkormányzat a településrendezési eszközeit úgy módosította, hogy új beépítésre szánt területet jelölt ki, és felhatalmazta a polgármestert arra, hogy a beruházóval településrendezési szerződést kössön. Az ezt követően elfogadott Határozatban pedig a képviselő-testület megállapította, hogy a Településszerkezeti Terv a Határozat mellékletében foglaltak szerint módosul. A módosítás értelmében egy új beépítésre szánt terület került kijelölésre, ezzel egyidejűleg pedig a képviselő-testület a településen belül más ingatlanokon zöldterületeket jelölt ki. A képviselő-testület a 15/2022. (VII. 4.) önkormányzati rendeletével a HÉSZ-t is több ponton módosította. Az indítványozó által támadott módosítás értelmében a HÉSZ 20. § (2) bekezdése egyebek között azzal a fordulattal egészült ki, hogy „Gksz-3 jelű övezetben csak üzemanyag-töltő állomás és a kapcsolódó szolgáltatások építményei helyezhetők el.”
- [3] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában részben a Határozat mint a Településszerkezeti Tervet módosító normatív határozat, részben a HÉSZ 20. § (2) bekezdése „Gksz-3 jelű övezetben csak üzemanyag-töltő állomás és a kapcsolódó szolgáltatások építményei helyezhetők el” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [4] 4. Az alkotmányjogi panasz szerint a támadott rendelkezések sértik az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését, XXI. cikk (1) bekezdését, valamint a P cikk (1) bekezdését, az alábbiak szerint.
- [5] 5. Az indítványozó álláspontja szerint a beruházással érintett területen egy védőerdő helyezkedik el. A támadott rendelkezések a terület jogállását „zöldterület” kategóriából „Gksz-3” kategóriába (gazdasági – kereskedelmi és szolgáltató) sorolták át, ami azt eredményezi, hogy a területen elhelyezkedő védőerdő kivágásra kerül. Az indítványozó kiemelte, hogy a védőerdő fontos szerepet játszott a vasút, valamint egyes fesztiválok zajának tom-

pításában, továbbá a fák kivágásával csökken a védőerdő által megőrzött vizes élőhely mérete is. Éppen ezért az indítványozó szerint egyértelműen megállapítható a környezet védelmében való visszalépés, ami az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése, XXI. cikk (1) bekezdése és P cikk (1) bekezdése sérelmével jár.

- [6] Az indítványozó álláspontja szerint a Határozat normatív határozat, ekként közjogi szervezetszabályozó eszköz, és így pedig az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgya lehet, a HÉSZ mint önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálatát pedig az Abtv. kifejezetten rögzíti. Az indítványozó személyes és közvetlen érintettségét azzal igazolta, hogy a beruházás a nyaralójának a közvetlen közelében kerül megvalósításra. Azáltal pedig, hogy a kérdéses ingatlant a beruházó már megvásárolta, az önkormányzat pedig településrendezési szerződést kötött vele, a panasz szerint a sérelem aktuálissá is vált.
- [7] Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésének sérelmét az indítványozó a védőerdő kivágása miatt növekvő zajterheléssel indokolta, egyben arra is utalt, hogy a beruházás nyilvánvalóan a gépjármű-forgalom növekedésével is jár, ami ugyancsak a zajszint növekedését fogja eredményezni.
- [8] Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmét az alkotmányjogi panasz a környezet állapotának romlásával igazolta, ami a biodiverzitás csökkenését, továbbá a pihenési és rekreációs lehetőségek csökkenését is eredményezi. Az indítványozó a XXI. cikk (1) bekezdésének állított sérelme körében is hivatkozott a növekvő zajszennyezésre. Ebben az összefüggésben állította a panasz az Alaptörvény P cikk (1) bekezdésének sérelmét is. Az indítványozó álláspontja szerint a 15/2022. (VII. 4.) önkormányzati rendelet megalkotását megelőzően az önkormányzati jogalkotó nem végezte el a szükségességi-arányossági mérlegelést, nem volt tekintettel az elővigyázatosság elvére, és az új szabályozás nem tartalmaz semmilyen olyan garanciális előírást, amely megakadályozná a visszalépés tilalma elvének sérelmét. Az üzemanyagöltő állomás létesítése kifejezetten gazdasági cél, mely önmagában egyébként sem konkurálhat az egészséges környezethez való joggal, ekként a támadott rendelkezésekkel megvalósított alapjog-korlátozás legitim célja hiányzik. Még abban az esetben is azonban, ha a legitim cél elfogadható lenne, a panasz szerint az arányosság követelménye akkor sem teljesül, hiszen az üzemanyagöltő állomás más ingatlanon is megvalósítható lett volna, ideértve adott esetben a település külterületét is.
- [9] Az indítványozó indítványkiegészítésében arra is rámutatott, hogy a támadott rendelkezések az Emberi Jogok Európai Bírósága irányadó gyakorlatával is ellentétesek.

II.

- [10] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”

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

- [11] 2. A HÉSZ indítvánnyal érintett rendelkezése:

„20. § (2) A kereskedelmi szolgáltató gazdasági területen elhelyezhetők:

[...]

– Gksz-3 jelű övezetben csak üzemanyagöltő állomás és a kapcsolódó szolgáltatások építményei helyezhetők el.”

- [12] 3. A Határozat érintett rendelkezései:

„1. A 38/2004. (IV. 8.) számú határozattal jóváhagyott Településszerkezeti Terv az 1. mellékletben jelölt tervezési területek és jelmagyarázat normatartalmával módosul.

2. Az 1. pont szerinti településszerkezeti terv módosításához kapcsolódó településszerkezeti tervi leírást a 2. melléklet tartalmazza.”

III.

- [13] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt.
- [14] 1. Az Abtv. 30. (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó által támadott rendelkezések elfogadására 2022. július 4. napján került sor, azok 2022. július 5. napján léptek hatályba, az indítványozó pedig az alkotmányjogi panaszát 2022. november 28. napján, határidőben terjesztette elő.
- [15] 2. 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 HÉSZ-t támadó eleme az Abtv. 37. § (1) bekezdéséből fakadó követelményeket teljesíti.
- [16] Az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban is vizsgálhatja a közjogi szervezetszabályozó eszközök Alaptörvénnyel való összhangját. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (2) bekezdése lehetővé teszi a helyi önkormányzatok képviselő-testülete számára normatív határozatok mint közjogi szervezetszabályozó eszközök megalkotását: normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. A 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése értelmében „a településszerkezeti tervben kell megállapítani a táj, az épített és a természeti környezet alakításának és védelmének területfelhasználással összefüggő módját, valamint ki kell jelölni a település fejlesztésének területi irányait. A településszerkezeti tervben meg kell határozni a település egyes területrészeinek területfelhasználását, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeknek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését.” Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy a településszerkezeti tervek jogforrási jellegüket tekintve olyan normatív határozatoknak (közjogi szervezetszabályozó eszközöknek) tekinthetők, melyek Alaptörvénnyel való összhangját az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja.
- [17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró indítványozó alkotmányjogi panaszában a Határozat alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. A Határozat ugyanakkor tartalmában közvetlenül a Településszerkezeti Tervet módosította. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt ebben az elemében tartalma szerint bírálta el, és azt a Településszerkezeti Terv Határozattal módosított rendelkezései elleni alkotmányjogi panaszként értékelte.
- [18] 3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen esetben az indítványozó, mint az érintett településen ingatlan tulajdonnal rendelkező természetes személy számára nem áll rendelkezésre a támadott rendelkezésekkel szembeni jogorvoslati lehetőség.
- [19] 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]]. Az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségének vizsgálata körében figyelemmel volt arra, hogy korábban már – ugyancsak egy Balaton-parti települést érintő építési beruházással kapcsolatos, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében – az Alkotmánybíróság megállapította egy helyben ingatlan tulajdonnal 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]]. Az Alkotmánybíróság végezetül arra is tekintettel volt, hogy jelen esetben a képviselő-testület felhatalmazta a polgár-

mestert arra, hogy a beruházóval településrendezési szerződést kössön [137/2022. (VII. 4.) önkormányzati határozat], továbbá módosította a Településszerkezeti Tervet és a HÉSZ-t. Mindezen szempontok alapulvételével ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben elfogadta.

- [20] 5. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában egyaránt megjelölte az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését is. Az Alkotmánybíróság korábban már állást foglalt abban a kérdésben, hogy „érdekezésszerűség miatt a zajvédelem nem csak az egészséges környezethez való joghoz [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés], hanem az egészséghez való joghoz [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés] is szorosan kapcsolódik” [3395/2020. (X. 29.) AB végzés, Indokolás [27]; korábban ebben az értelemben: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [85], [98]–[99]]. Figyelemmel az alkotmányjogi panasz tartalmára, az Alkotmánybíróság az indítványozó zajhatással kapcsolatos, az Alaptörvény XX. cikke és XXI. cikke körében is előadott érveit egységesen a XXI. cikk (1) bekezdése keretei között értékelte. Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti követelményét teljesíti.
- [21] 6. Az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét állítsa. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a nemzet közös örökségének részét képező természeti és kulturális javak megővására vonatkozó kötelezettséget részben ezen javak önmagukért való védelme, részben pedig a jövő nemzedékek számára való megővése érdekében rögzíti. Ennek megfelelően az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a jelen generációk érdekeinek védelme szempontjából (és így az indítványozó szempontjából) nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot [lásd például: 3397/2023. (VII. 27.) AB végzés, Indokolás [36]].
- [22] 7. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz (megelőző bírósági eljárás hiányában) az Abtv. 29. §-a alapján alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy kizárólag érdemi vizsgálat eredményeként állapítható meg, hogy Településszerkezeti Terv és a HÉSZ támadott rendelkezései megvalósítják-e az indítványozó, mint az érintett településen ingatlantulajdonnal rendelkező természetes személy egészséges környezethez való jogának sérelmét. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzéseivel, érdemben bírálta el.

IV.

- [23] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [24] 1. Az Alkotmánybíróság a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatában már megállapította, hogy az erdő a szárazföld legösszetettebb természeti (ökológiai) rendszere, amely elsősorban a környezetre gyakorolt hatásai miatt az egészséges emberi élet alapvető feltétele. Az erdő a környezeti elemek funkcionális működése és védelme mellett meghatározza a táj jellegét, kiemelten segíti a biológiai sokféleség megőrzését, szebbé, komfortosabbá és egészségesebbé teszi az emberi környezetet, valamint folyamatosan megújuló természeti erőforrásként energiahordozó és élelmet is termel. Mindezek miatt az erdő fenntartása és megővése az állam és az egész társadalom érdeke, védelmi és közjóléti szolgáltatásai minden embert megilletnek, ezért az erdőt csak a közérdekekkel összhangban szabályozott módon lehet használni (Indokolás [23]). Az erdők az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének megfelelően a nemzet közös örökségének is a részét képezik.
- [25] A védőerdők (védelmi rendeltetésű erdők) olyan erdők, melyek állandó fenntartása, a jogszabályokban meghatározott módon való kezelése és használata közérdekből szükséges egyes meghatározott veszélyek és károk elhárítása érdekében. Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Erdőtörvény) 24. § (1) bekezdése sorolja fel azokat a védelmi rendeltetéseket, amelyek biztosítása érdekében egyes erdőterületekre speciális szabályok vonatkoznak, a 22. § (1) bekezdése értelmében pedig az erdő elsődleges rendeltetése jelöli ki a fenntartható erdőgazdálkodás hosszú távú célját, lehetőségeit és korlátozásait. A védelmi rendeltetésű erdők esetében éppen ezért fogalmilag lehetetlen az adott erdő más helyszínen azonos mennyiségű zöldterülettel való helyettesítése, hiszen a védelmi rendeltetés biztosítása minden esetben az adott területhez kötődik (és esetlegesen további különleges előírások figyelembevételét is meg-

követeli). Az Erdőtörvény külön is nevesíti a védelmi rendeltetések között a településvédelmi rendeltetést [24. § (2) bekezdés *i*) pont], melynek célja a települési terület védelme. Abban az esetben, ha egy védelmi rendeltetésű erdőterület kifejezetten az adott településen élők védelmét célozza (például a zajhatásokkal szemben), az a jogi szabályozás, mely anélkül teszi lehetővé a védelmi rendeltetésű erdőterület felszámolását, hogy a védelmi rendeltetés biztosítása érdekében az adott erdőterület által biztosított védelmi szinttel egyenértékű védelmet biztosítana, szükségképpen felveti az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog, valamint adott esetben (pl. zajvédelmi célt szolgáló erdőterület esetén) az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerinti egészséghez való jog sérelmének lehetőségét.

- [26] 2. Az indítványozó által támadott rendelkezésekkel érintett beruházás tervdokumentációját az állami főépítész VE/05/952-2/2022. számú, 2022. június 13. napján kelt záró véleményében véleményezte. A véleményezési eljárásban a Veszprém Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Hulladékgazdálkodási Főosztály Természetvédelmi Osztálya a VE-09/KTF/08582-2-/2021. ügyiratszámú, 2021. december 1. napján kelt véleményében azt rögzítette, hogy a terület nem része országos jelentőségű védett természeti területnek, *ex lege* védett természeti értéket, Natura 2000 területet, országos ökológiai hálózat övezeteit, tájképvédelmi szempontból kiemelten kezelendő terület övezetét nem érinti, a módosítás pedig környezetvédelmi, táj- és természetvédelmi érdeket nem sért (záró vélemény, 3-4. oldal). A Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatóság pedig a 1158-11/2021. számú véleményében azt rögzítette, hogy „az ingatlanon található jelenlegi növényzet spontán becserjésedés, beerdősülés következménye”, mely azonban jellegénél fogva potenciális táplálkozó- és szaporodóhely lehet számos védett állatfaj számára (ennek felmérését azonban a Nemzeti Park Igazgatóság korábban nem végezte el). A Nemzeti Park Igazgatóság összegzése szerint „a módosítás a magasabb szintű jogszabályokban az előírások megtartásával, táj- és természetvédelmi szempontok figyelembevételével és megvalósításával jelentős mértékű környezeti hatást várhatóan nem okoz” (záró vélemény, 5. oldal). A záró vélemény azt is rögzítette ugyanakkor, hogy néhány ingatlan vonatkozásában a látványon túl feltehetőleg a zajhatás, illetve a fényhatás esetleges növekedése is tapasztalható lesz, melyek kompenzálására részben a tervezett üzemanyagtöltő állomás ún. „zöld benzinkút” jellege lehet alkalmas (záró vélemény, 13. oldal). Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a „zöld benzinkút” koncepciójával összefüggésben a beruházó településrendezési szerződés keretében konkrét, a környezet és a természet állapotát javító intézkedéseket vállalt [137/2022. (VII. 4.) önkormányzati határozat], az önkormányzat pedig a Határozatban gondoskodott arról is, hogy a településen a beruházással érintett zöldterület mértékével közel azonos mértékben kerüljön új zöldterület kijelölésre.
- [27] A fentiekből következően az érintett ingatlan (az indítványozó állításával ellentétben) valójában nem minősült jogi értelemben véve védelmi rendeltetésű erdőnek, azaz a kérdéses erdőterület jogi rendeltetése alapvetően nem a település és a településen élők védelme volt (függetlenül attól, hogy mint minden erdőterület, ténylegesen egyébként kétséget kizáróan elláthatott ilyen feladatokat is).
- [28] 3. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének sérelme akkor állapítható meg, ha (i) a kérdéses szabályozás vagy bírói döntés az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozik, (ii) megállapítható a védelmi szintben történő visszalépés, és (iii) a visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem igazolható [4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [44]]. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megállapításai szerint „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.” Továbbá „amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát.” (Indokolás [20]–[21])
- [29] 3.1. A kérdéses szabályozás (mely megteremtette egy zöldterületen egy üzemanyagtöltő állomás létesítésének jogi kereteit a terület jogállásának átminősítésével) kétséget kizáróan az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozik.
- [30] 3.2. Azáltal, hogy a kérdéses erdőterület jogi értelemben nem minősült védelmi rendeltetésű erdőnek, az üzemanyagtöltő állomás létesítése érdekében végrehajtott jogszabály-változtatások nem eredményeztek a védelmi szintben történő olyan nyilvánvaló visszalépést, mint amelyet az indítványozó alkotmányjogi panaszában állított. Ettől függetlenül azonban megállapítható, hogy a településrendezési eszközök olyan módosítása, amelynek

eredményeként valamely ingatlan „zöldterület területfelhasználásból kereskedelmi szolgáltató gazdasági területbe kerül átsorolásra” (Határozat 2. számú melléklete), a védelmi szintben történő visszalépést eredményez.

- [31] 3.3. A támadott rendelkezések elfogadásának indoka a 137/2022. (VII. 4.) önkormányzati határozat 1. pontja szerint mindenekelőtt az volt, hogy „Alsóörs Község beépítésre kijelölt területein jelenleg nincs alkalmas terület üzemanyagtöltő állomás elhelyezésére”. Egy üzemanyagtöltő állomás létesítése valamely település számára nem csupán gazdasági előnyökkel jár (ideértve a foglalkoztatást is), hanem az Alaptörvény rendszerében is értelmezhető: az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése szerinti közszolgáltatások körébe sorolható a közlekedési infrastruktúra kialakítása és működtetése, amivel szoros funkcionális kapcsolatban áll az üzemanyagtöltő állomások létesítése és működtetése is. Mindez egyben azt is jelenti, hogy ezen, a közlekedési infrastruktúrához szorosan kapcsolódó funkcionális létesítmény megvalósítása (melyhez hasonló létesítmény az érintett településen egyébként nem áll rendelkezésre), az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdésére figyelemmel jelen esetben alkotmányosan indokolhatja a vizsgált szabályozás eredményeként a védelmi szintben megvalósuló visszalépés szükségességét. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem vizsgálhatja az adott beruházás gazdasági értelemben vett szükségességét és várható megtérülését, ezen szempontok ugyanis már az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül eső gazdasági-célszerűségi kérdések.
- [32] 3.4. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik ugyanakkor annak vizsgálata, hogy a jogalkotó (jelen esetben a helyi önkormányzat) által megalkotott szabályozás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó arányosság követelményét teljesíti-e. Az arányosság körében az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy a kérdéses terület a Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatóság megítélése szerint „spontán becserjésedés, beerdősülés” következtében nyerte el jelenlegi formáját, ekként szignifikáns természetvédelmi jelentőséggel a Nemzeti Park Igazgatóság megítélése szerint nem bír; a helyi önkormányzat gondoskodott a kérdéses területtel lényegében azonos nagyságrendű új zöldterület kijelöléséről, ekként a településen a zöldterület nagysága nem csökkent; a beruházóval megkötött településrendezési szerződés számos, kifejezetten környezetvédelmi és természetvédelmi jellegű előírást tartalmaz [különösen a 137/2022. (VII. 4.) önkormányzati határozat 6. pontja]; valamint azt, hogy a tervezett beruházás ún. „zöld benzinkút” lesz [különösen a 137/2022. (VII. 4.) önkormányzati határozat 5. pontja]. Mindezen szempontok figyelembevételével az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérdéses, a közlekedési infrastruktúra, mint alapvető közszolgáltatás működtetéséhez szorosan kapcsolódó üzemanyagtöltő állomás létesítése érdekében megalkotott, jelen alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezések teljesítik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó arányossági követelményeket, és ekként nem ellentétesek az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való joggal.
- [33] 4. Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványozó alkotmányjogi panaszát a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2024. február 6.

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

*Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró*

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2655/2022.

