



BELÜGYMINISZTERIUM

DR. PINTÉR SÁNDOR

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 1/1216-7/2018	
Érkezett: 2018 AUG 07.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 2 db	

[redacted] részére

Alkotmánybíróság

Budapest

BM/14819-2/2018.

Hiv. szám: 1/1216-5/2018.

Tisztelt [redacted]

Magyarország Köztársasági Elnöke, dr. Áder János úr kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló T/384. sz. törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát.

Az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy a törvényjavaslatot a Kormány nyújtotta be, és a Kormány döntése alapján azzal kapcsolatban a belügyminiszter képviseli az előterjesztő álláspontját – végzésben kért fel, hogy Köztársasági Elnök Úr indítványával kapcsolatos álláspontomról tájékoztassam.

I. Előzmények

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló, T/384. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: törvényjavaslat) az Országgyűlés a 2018. 07. 20-i ülésnapján fogadta el.

A törvényjavaslat még 2017. 04. 26-án került benyújtásra, az egyes törvényeknek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló T/15373. sz. törvényjavaslatként. A törvényjavaslat az egyes hárszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 157. § (1) bekezdése alapján továbbra is tárgysorozatban maradt, majd végleges formáját az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottsága által benyújtott 384/7. összegző módosító javaslatban foglalt módosítások elfogadását követően nyerte el.

A törvényjavaslat Köztársasági Elnök Úr részére aláírásra felterjesztésre került, azonban Elnök Úr – élve az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörével – azt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldte.

II. Köztársasági Elnök Úr indítványának főbb pontjai

Köztársasági Elnök Úrnak az Alkotmánybírósághoz eljuttatott indítványa alapján a törvényjavaslatnak a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 28/A. §-át, illetve a Vgtv. 45. § (7) bekezdés s) pontját megállapító rendelkezései az Alaptörvény alábbi pontjaiba ütköznek:

B) cikk (1) bekezdés: Magyarország független, demokratikus jogállam.

P) cikk (1) bekezdés: 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) bekezdés: Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

Köztársasági Elnök Úr jogi érvelésének sarokpontjai az alábbiak:

- a) A vízkészlet az Alaptörvény P) cikkének védelme alatt álló természeti kincs, és mint ilyen elengedhetetlen feltétele az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének jogi védelmét élvező, egészséges környezethez való alapjog érvényesülésének.
- b) Elnök Úr álláspontja szerint a jelzett rendelkezések lehetővé teszik, hogy a Kormány rendeletben határozza meg a vízjogi engedély nélkül végezhető tevékenységeket. A vízjogi engedély nélkül végezhető tevékenységek meghatározásának kormányrendeleti szintre utalása a sérülékeny vízkészletek veszélyeztetettségét, és ezzel potenciálisan a már elért védettségi szint csökkenését okozza, mely – figyelemmel az Alkotmánybíróság korábbi döntéseire is – az Alaptörvénnyel nem egyeztethető össze; e tekintetben az állam feladata annak igazolása, hogy egy adott döntés következményeként a környezet állapotának romlása bizonyosan nem következik be.
- c) Mivel az Alaptörvényben deklarált jogállamiság elvéből következően az állam feladata, hogy olyan jogszabályokat alkosson, melyek egészükben, valamint az egyes jogszabályokat érintően külön-külön is egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak; ezért Elnök Úr szerint nem alkotmányos az a jogalkotási felhatalmazás, mely nem határozza meg pontosan a felhatalmazás kereteit. Köztársasági Elnök Úr álláspontja, hogy a törvényjavaslatnak a Vgtv. 45. § (7) bekezdés s) pontját megállapító rendelkezései a jogalkotás kereteit és garanciáit nem határozzák meg; így a törvényjavaslat – érdemét tekintve – *bianco* felhatalmazást adott a Kormánynak a szabályozásra.
- d) Az indítvány szerint szintén a jogállamiság követelményét sérti, hogy a törvényjavaslat kapcsán előzetes hatásvizsgálat elkészítésére, a tervezet érdemi véleményeztetésre nem került sor.

III. A törvényjavaslat alkotmányosságával kapcsolatos előterjesztői álláspont

1. A törvényjavaslat célja – az indokolás értelmében – „*olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását. Ennek megfelelően engedély és bejelentés nélkül létesíthető a 80 m-nél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízellátási hálózat. Az engedélyezési kötelezettség fenntartása szükséges azonban a) a hideg és termálkarszt készletekbe (víztestekbe) történő beavatkozás mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül, valamint b) mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül a gazdasági célú vízkivételek esetében. Az erre vonatkozó részletes szabályokat a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendelet fogja meghatározni.*”

A Vgtv. jelenleg hatályos 28/A. §-a alapján nincs olyan vízellátási hálózat, melynek megépítéséhez és átalakításához, használatbavételéhez és üzemeltetéséhez bejelentés vagy hatósági jogkörben kiadott vízjogi engedély ne lenne szükséges.

A vízellátási hálózat fogalma: a Vgtv. 1. sz. mellékletének 26. pontja alapján ide értendő mindaz a „mű (víziközmű), műtárgy, berendezés, felszerelés vagy szerkezet, amelynek rendeltetése, hogy a vizek lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrének vagy partjának állapotát, a vizek kártételeinek elhárítása, a vizek hasznosítása — ideértve a víziközművekkel végzett közüzemi tevékenységgel nyújtott szolgáltatást —, minőségének és mennyiségének

megfigyelése, illetve ásványi és földtani kutatások végzése céljából vagy ásványi nyersanyag kitermelése céljából befolyásolja”.

A szabályozási megoldás nem egyedülálló: valamennyi kormányzat és állam arra törekszik, hogy a bürokráciát és az állampolgárokat sújtó felesleges adminisztratív terheket a kisebb súlyú ügyekben csökkentse. Ennek a törekvésnek a része a hatósági engedélykötelezettség bejelentési kötelezettséggel történő felváltása, illetve – ahol ez a védelem szintjének érdemi csökkentése nélkül lehetséges – a hatósági engedélyezési vagy bejelentési eljárások megszüntetése az ellenőrzése erősítése mellett.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 4. §-a alapján, ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.

Bár Köztársasági Elnök Úr indítványa erre nem utal, de a törvényjavaslat – éppen az Elnök Úr által a jogalkotási felhatalmazás kapcsán hiányolt garanciális szabályok törvényi rögzítése céljából – újrashabályozza a Vgtv. 29. § (1) bekezdését. Ennek alapján

„(1) Az előírt feltételek megléte esetén vízállésteremtő csak akkor létesíthető és üzemeltethető, valamint vízjogi engedélyt a hatóság csak akkor adhat ki, ha a vízállésteremtő, a vízmunka, illetve a vízhasználat

a) nem veszélyezteti a vízkészlet védelméhez fűződő érdekeket, és

b) megfelel a vízmunkára, a vízállésteremtők megvalósítására, átépítésére és megszüntetésére, valamint üzemeltetésére és a vízhasználatok gyakorlására kiadott vízgazdálkodási, műszaki és biztonsági szabályoknak, a vízháztartás, vízminőség, felszín alatti és felszíni vizek védelmével összefüggő egyéb szabályozásnak.”

A rendelkezés hatályos szövege alapján ezek a feltételek a vízjogi engedély kiadására vonatkoznak. A Vgtv.-be beépülő módosítás célja, hogy egyértelművé tegye: e garanciális szabályok az engedéllyel és az engedély nélkül létesített és üzemeltetett vízállésteremtők körére egyaránt vonatkoznak és ekként a Kormány rendeletalkotási felhatalmazásának is érdemi korlátját képezik. Szintén a rendeletalkotás törvényi korlátja marad a Vgtv. 15. §-a, mely meghatározza, hogy a felszín alatti vizet csak olyan mértékben szabad igénybe venni, hogy a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlya minőségi károsodás nélkül megmaradjon, és teljesüljenek a külön jogszabály szerinti, a vizek jó állapotára vonatkozó célkitűzések elérését biztosító követelmények.

A rendeletalkotás lehetősége ennél fogva nem „bianco” felhatalmazás, nem keretek nélküli: a vízkészlet védelméhez fűződő érdekek az idézett rendelkezések alapján a rendeleti szabályozás megalkotásakor nem sérülhetnek.

A törvényjavaslat úgy teremt egyensúlyt az állampolgárok adminisztratív terheinek csökkentése és a vízkészlet védelméhez fűződő társadalmi érdek között, hogy egyes – fenti szabályokból kitűnően elhanyagolható sérelmet okozó – tevékenységeket engedély nélkül enged végezni, azonban ezzel párhuzamosan az ellenőrzés hatékonyságát növelni rendeli. A Vgtv. 45. § (7) bekezdés s) pontja szerinti jogalkotási felhatalmazás alapján ugyanis a Kormánynak kötelessége az utólagos bejelentés tartalmi elemeinek és az utólagos hatósági ellenőrzés szabályainak meghatározása is.

A megelőzés elvének érvényre jutása, a garanciális szabályok érvényesülése a vízkivételekkel összefüggésben a törvényjavaslat hatályba lépése után is biztosított. A vizek általános védelme érdekében a kutakra vonatkozóan a 4. § szerinti felhatalmazás a külön kormányrendeletben részleteiben szabályozott utólagos bejelentést meg kívánja tartani, amellyel a vizek mennyiségi és minőségi védelmét, jó állapotát – összhangban az Európai Unió Víz Keret Irányelvvel – a hatóság figyelemmel tudja kísérni és az utólagos ellenőrzés jogintézményével a szükséges beavatkozást meg tudja tenni, megelőzve visszafordíthatatlan folyamatok bekövetkezését. A hatóság ezzel

biztosítja a Vgt. 2. § (1) bekezdés *p*) pontja szerinti, a vízkészletek mennyiségi és minőségi számbavételére vonatkozó állami feladatok teljesítését is.

A vízjogi engedélyezés alá eső tárgykörök szűkítése nem jelenti azt, hogy a vízkivételi műveknek ne kellene megfelelniük a vonatkozó szakmai szabályoknak, melyeket *a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkútúrás szakmai követelményeiről* szóló 101/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet (a továbbiakban: KvVM rendelet) határoz meg.

Nem engedélyköteles vízellátási tevékenység esetében ez továbbra is hatósági eszközökkel ellenőrizhető.

Az ellenőrzést a hatóság [a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 10. §-a alapján a hivatásos katasztrófavédelmi szerv] felügyeleti terv alapján hajtja végre. Amennyiben az ellenőrzés során megállapítja, hogy a kút nem felel meg a szakmai követelményeknek és ez nem is orvosolható semmilyen módon, kötelezést ad ki a kút megszüntetésére, mivel a jogszabályban, jelesül a KvVM rendeletben foglaltak nem teljesítésével káros vagy jogellenes állapotot idéztek elő (Vgtv. 32/A. §). Ebben az esetben bírság kiszabására is lehetőség van.

A műszaki megfelelést a hatóság a rendelkezésére bocsátott dokumentumok, és szükség esetén szakértő bevonásával helyszíni műszeres vizsgálatokkal vizsgálja.

2. A törvényjavaslat értelmében az új rendelkezések a törvény kihirdetését követő 90. napon lépnek hatályba; ami egyúttal azt is jelenti, hogy a kormányrendelet szövegének előkészítésére, közigazgatási és társadalmi egyeztetésére három hónap áll rendelkezésre azzal, hogy a Jat. 2. § (3) bekezdése értelmében hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre az alkalmazására való felkészülésre.

A törvénymódosítás előkészítése során végzett hatásvizsgálat kiterjedt a talajvíz és a rétegvíz vízmélységi adataira tájegységenkénti bontásban, valamint a vízjogi engedéllyel rendelkező, maximum 80 méter talpmélységű kutak elhelyezkedésének, vízkitermelésének víztípusok szerinti elemzésére. Ezen elemzések alapján már előzetesen megállapítható, hogy az ország 12 százalékát kitevő ún. karsztos területeken és az ivóvízbázis védőterületeken még a kis vízkivételekkel járó kutak esetében sem lehet eltekinteni az engedélyezéstől.

A vízjogi engedély nélkül végezhető tevékenységek pontos körét viszont a kormányrendelet fogja meghatározni, ezért a szabályozásnak a környezetre gyakorolt konkrét hatását és ennél fogva annak megítélését, hogy a védettség szint csökkenésére valóban sor kerül-e, a kormányrendelet, és nem a Vgtv-módosítás kidolgozása kapcsán kell majd részletes hatásvizsgálat tárgyává tenni.

A Vgtv-be beépülő, már idézett garanciális szabályokkal a kormányrendelet szövegének összhangban kell lennie, így az ezektől való eltérés a törvényi rendelkezésekkel való összhang sérelmével járna és – utólagos normakontroll esetén – a kormányrendeleti szabályok megsemmisítését eredményezné.

Ahogy azt a törvényjavaslat országgyűlési bizottsági vitáján is jelezte, a Belügyminisztérium a kormányrendelet tervezetének széles körű társadalmi egyeztetését tervezi, bevonva az érintett társadalmi szervezeteket, az alapvető jogok biztosát és a Köztársasági Elnöki Hivatalt is. A törvényjavaslat szövegével és indokolásával összhangban kizárólag a házi vízigényt kiszolgáló, karsztvizet, valamint ivóvíz-bázis védőterületét nem érintő, kis (házi) vízigényt kiszolgáló kutak esetében kerül sor az engedélykötelezettség megszüntetésére.

Fentiekre figyelemmel a Köztársasági Elnök Úr által jelzett védettség szint csökkenést nem a törvényjavaslat, hanem a végrehajtási rendelet kapcsán lehet vizsgálat tárgyává tenni.

3. Az Előzmények között rögzítésre került, hogy a törvényjavaslat eredetileg még 2017. 04. 26-án került benyújtásra és ettől az időponttól fogva volt az Országgyűlés honlapján bárki számára elérhető.

A Törvényalkotási Bizottság módosító javaslata az eredeti törvényjavaslat alapvető szabályozási koncepcióját nem érintette, annak benyújtását technikai, kodifikációs ok, az eredeti törvényjavaslat benyújtását követően megváltozott szabályozási környezet indokolta:

- a) egyrészt a belügyi feladatokat érintő és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXXIV. törvény a törvényjavaslat több elemét - az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosítását, valamint a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény módosítását – már a jogrendszer részévé tette;
- b) másrészt emellett a 2017. évi CXXXIV. törvény 2018. január 1-jével a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény VIII. fejezetét is újrászabályozta, amelynek során a korábbi 28. § számozása 28/A. §-ra módosult. Így a vízjogi engedély nélkül gyakorolható vízhasználatra, illetve vízálléscímény üzemeltetésre vonatkozó megengedő rendelkezéseket más helyen volt szükséges elhelyezni;
- c) harmadrészt a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, ezekben az esetkörökben az utólagos bejelentés tartalmi elemeinek és az utólagos hatósági ellenőrzés szabályainak, továbbá a vízügyi hatóságnak történő bejelentést követően megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, ezekben az esetkörökben a bejelentés tartalmi elemeinek és a hatósági ellenőrzés szabályainak rendeletben történő meghatározására a Kormány kapott felhatalmazást.

Fentiek alapján kijelenthető, hogy a törvényjavaslat érdemi tartalma *több, mint egy éven át* bárki számára elérhető, megismerhető és véleményezhető volt. Ez alatt az idő alatt a törvényjavaslattal kapcsolatban bármely állampolgár, szakmai vagy érdekvédelmi szervezet szabadon kifejthette a véleményét mind az előterjesztő, mind az országgyűlési képviselők felé. Köztársasági Elnök Úr indítványában is szerepel, hogy a törvényjavaslattal kapcsolatban tizenegy szakmai szervezet, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes is kifejezte álláspontját (utóbbi az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés bizottsága ülésén is ismertette a törvényjavaslattal kapcsolatos véleményét).

Az Országgyűlés e vélemények ismeretében, a felhozott érvek és ellenérvek körültekintő mérlegelésével döntött a törvényjavaslat elfogadása mellett.

Nem megalapozott tehát az a megállapítás, hogy a törvényjavaslat megismerésére és véleményezésére nem volt lehetőség, és ennél fogva a jogalkotásra vonatkozó garanciális szabályok sérülésére került volna sor.

A fentiekre figyelemmel összefoglalóan megállapítható, hogy a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló T/384. sz. törvénnyel összefüggésben az Alaptörvénnyel való összhang hiánya nem áll fenn. Erre tekintettel az előterjesztő kéri a T. Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 6. cikk (7) bekezdésében foglaltakra tekintettel a törvényjavaslatot – mint az Alaptörvénnyel összhangban állót – Köztársasági Elnök Úr részére, annak aláírása céljából továbbítsa.

Budapest, 2018. augusztus „6.,”

Tisztelettel,

Dr. Pintér Sándor

