



Alkotmánybíróság
1535 Budapest, Pf. 773.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		AVDH Bélyegző
Ügyszám: IV/ 0 2 5 9 6 - 0 / 2024		
Érkezett: 2024 JUN 26.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	☐ EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet:	Kezelő:

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontjára tekintettel az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján

alkotmányjogi panaszt

terjesztek elő, és kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján **állapítsa meg** az 1995. évi LVII. törvény 28/A.§ (1a), (1c), (1d), (1e), (1f) bekezdések, valamint a 45/N. és 45/O. §-ok **alaptörvény-ellenességét, mert azok sértik az Alaptörvény XX. cikk, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésben, a XIII cikk (1) bekezdés, és a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető jogokat. Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a jelzett jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességére tekintettel semmisítse meg azokat.**

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

I. AZ INDÍTVÁNY BENYÚJTÁSÁNAK TÖRVÉNYI ÉS FORMAI KÖVETELMÉNYEI

A) A TÁMADOTT JOGSZABÁLY PONTOS MEGJELÖLÉSE, A TÉNYÁLLÁS RÖVID ISMERTETÉSE ÉS A BÍRÓI ÚT HIÁNYA

A támadott jogszabály pontos megjelölése

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény

- 28/A.§ (1a), (1c), (1d), (1e), (1f)

28/A. §

(1a) A vízkészletvédelmi országtérképen vízkészletvédelmi szempontból kockázatmentesként meghatározott területeken a mezőgazdasági célú, ötven méter talpmélységet meg nem haladó és az első vízzáró réteget el nem érő kút létesítését, üzemeltetését és megszüntetését előzetesen be kell jelenteni az öntözési igazgatási szerv részére. A bejelentett vagy vízjogi engedély alapján működő mezőgazdasági célú kút a víz mennyiségének mérését biztosító digitális kútvízmérő alkalmazásával üzemeltethető. A mezőgazdasági célú kút kizárólag a létesítő, üzemeltető művelése alatt álló földterületek haszonnövény-termesztési célú öntözését és haszonállat-állománya ellátását szolgálhatja.

(1c) A háztartási vízigényt kielégítő, ötven méter talpmélységet meg nem haladó és az első vízzáró réteget el nem érő kút (a továbbiakban: háztartási kút) létesítését, üzemeltetését és megszüntetését – az (1d) bekezdésben foglalt kivétellel – előzetesen be kell jelenteni a vízállásért felelős hatóság részére.

(1d) Nem szükséges vízjogi engedély és bejelentés a vízkészletvédelmi országtérképen vízkészletvédelmi szempontból kockázatmentesként meghatározott területeken a háztartási kút létesítéséhez, üzemeltetéséhez és megszüntetéséhez.

(1e) Az (1c) és (1d) bekezdés szerinti háztartási kút tekintetében a vízügyi hatóság ellenőrzést kizárólag hivatalból végez.

(1f) A vízügyi hatóságot terheli a bizonyítási kötelezettség annak megállapítása kapcsán, hogy az (1c) és (1d) bekezdés alapján bejelentés vagy vízjogi engedély nélkül létesített háztartási kút az (1c) és (1d) bekezdésben meghatározott feltételeknek nem felel meg.

45/N. §

(1) A 2024. január 1. előtt létesített, ötven méter talpmélységet meg nem haladó és az első vízzáró réteget el nem érő mezőgazdasági célú kút fennmaradásához nem szükséges vízjogi engedély és bejelentés.

(2) Mentesül a 29. § (4) bekezdése szerinti vízgazdálkodási bírság megfizetése alól az (1) bekezdés szerinti mezőgazdasági célú kút üzemeltetője.

(3) A mezőgazdasági célú kút üzemeltetője felelős azért, hogy a felszín alatti vizet – az e törvényben foglaltak figyelembevételével – csak olyan mértékben vegye igénybe, hogy a vízkivétel és a vízutánpótlódás mennyiségi egyensúlya minőségi károsodás nélkül megmaradjon, és teljesüljenek a vizek jó állapotára vonatkozó célkitűzések elérését biztosító követelmények. A vízügyi hatóság e kötelezettség betartását a felszín alatti vizek vagyonkezelőjének bevonásával ellenőrizheti. Ha a mezőgazdasági célú kút üzemeltetőjének vízhasználata veszélyezteti más engedélyezett vízhasználatok biztosítását vagy károsítja a felszín alatti vízkészleteket, a veszélyeztetés, károsítás megszüntetése érdekében a vízügyi hatóság hivatalból, vagy a felszín alatti vizek vagyonkezelőjének kezdeményezésére a mezőgazdasági célú kút üzemeltetőjét megelőző és kárelhárító intézkedésekre kötelezi.”

45/O. §

(1) Nem szükséges vízjogi engedély és bejelentés a 2024. január 1. előtt

a) a létesítéskor hatályos jogszabály előírása ellenére engedély nélkül vagy

b) engedélytől eltérően létesített háztartási kútra.

(2) Az (1) bekezdés szerinti háztartási kút esetében a 29. § (7) bekezdés szerinti vízjogi fennmaradási engedélyezési eljárást nem kell lefolytatni.

A tényállás rövid ismertetése

Saját tulajdonú ingatlanomon az ingatlan vízellátásának biztosítása érdekében a hatóság által kiadott engedélynek megfelelően 1998-ban kútát létesítettem, és az 1998. november 20-án megadott üzemeltetési engedély alapján azóta is üzemeltetem. A kút vizét öntözésre használom az ingatlan zöldfelületeinek öntözésére, illetve saját magam és családom számára élelmiszer célú növényt is termeszték. Ezt a kút vízminősége jelenleg lehetővé teszi.

A vízgazdálkodási törvény a 2023. évi LI törvénnyel történt módosításáig általános kötelezettségként írta elő a vízi létesítmények és vízi munkák engedélyhez kötöttségét, s csak – a meghatározott feltételeket teljesítő – mezőgazdasági öntözési célú felszín alatti vízkivételi kutak esetén vezette be az előzetes bejelentés jogintézményét, mely esetén a hatóság három döntést hozhat (i) a bejelentést jóváhagyja, (ii) megtiltja, vagy (iii) megállapítja, hogy a kút létesítése csak véglegessé vált vízjogi engedély birtokában lehetséges.

Az Országgyűlés a vízkészletek védelmét és vízgazdálkodás alapját képező vízjogi engedélyezési rendszert alapjaiban változtatta meg azzal, hogy felváltotta egy olyan rendszerrel, melynek következtében vannak olyan esetek, amikor nincsen szükség engedélyre csak előzetes bejelentésre, míg más esetekben sem engedélyre, sem bejelentésre nincsen szükség a kút létesítéséhez, üzemeltetéséhez.

A Vgtv.-t módosító 2023. évi LI. tv. (továbbiakban: Vgtv.M) Indokolások Tárában megjelent (2023/74.) indokolás (továbbiakban: Indokolás) általános része szerint az engedélyezési rendszer módosítására a klímaváltozás negatív hatásainak csökkentése érdekében volt szükség, a rendelkezések segítik a háztartásokat. A jogalkotó hivatkozik az állami kötelezettségre, mely kiterjed a természeti környezet, az emberi élet és egészség védelmére, mely magában foglalja „a lakókörnyezet zöldvegetációjának fenntartását szolgáló tevékenységek támogatását”, és ehhez a „lakosság stabil vízhozzáféréseinek elősegítését”. Továbbá az új szabályozás „hozzájárul a lakosság biztonságos vízellátásához”, azzal, hogy csapadékszegény időben a kutak használata miatt kevesebb teher hárul a vezetékes rendszerre. A módosítás Indokolása szerint „[a] jogalkotói szándék kifejezetten és célzottan a családi háztartások, a háztáji gazdaság, a ház körüli kert vízigénye kielégítésének könnyítésére, ezáltal az emberi élet alapegysége, a család jólétének elősegítésére irányul.”

A jogalkotó az Indokolásban hivatkozik a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatra (továbbiakban: Abh.), és állítása szerint annak figyelembe vételével módosította az engedélyezési rendszert. Állítása szerint a négy fő elemre épülő új szabályozás elemei az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezések „tartalmától lényegesen különböznek, egyidejűleg garanciális jellegűek”. Az indokolás a vízkészlet szempontjából garanciális négy elemből hármat nevesít: 1. a szabályozás kiindulópontját képező vízkészletvédelmi országtérképet, 2. a háztartási vízigényt kielégítő kút fogalmának meghatározását, 3. a háztartási kút talpmélységét, mely együttes feltételként nem haladhatja meg az ötven méter talpmélységet és nem érheti el az első vízzáró réteget. Az indokolásból nem derül ki, hogy a jogalkotó mit tekint negyedik garanciális elemnek.

A módosító törvény általános Indokolása szerint az országtérkép „elhatárolja az ivóvizet biztosító karszt képződményeket és ivóvízbázis-védelmi védőterületeket az egyéb övezetekről”, míg a 4. §-hoz fűzött részletes Indokolás összefoglalóan érzékeny vízkészletként az ivóvízbázist, a karszt- és rétegvíz-készletet nevesítette. Az Indokolás azt is megállapította, hogy [a] felszín alatti vízkészletek földtani okokból folyamatosan mozognak, ezért kiterjedésük és mennyiségük is változik. Emiatt a vízkészletvédelmi szempontból kockázatos és kockázatmentes

területeket meghatározó országtérképet vízgyűjtő-gazdálkodási tervezési ciklusonként (hatévenként) vízbázis-védelmi és vízkészletvédelmi szempontból felül kell vizsgálni.

Az országtérkép alkalmazásával kizárható, hogy a vízbázist és ennek folytán az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésében védendőként megjelölt tárgyi kört veszélyeztető tevékenység legyen végezhető. Az országtérkép közzététele és folyamatos aktualizálása biztosítja az ivóvízbázis védelme érdekében szükséges garanciákat. A közműves ivóvízellátásba be nem kötött ingatlanok esetében a háztartási célú vízhasználat igénybevételének a törvénymódosítás szerinti egyszerűsítésével érvényesül az Alaptörvény XX. cikke szerinti ivóvízhez való hozzáférés joga a megfelelő vízminőségű területeken. Így a gazdaságosan nem közművesíthető területeken is biztosítható a vízellátás."

Az országtérképről rendelkező kormányrendelet 1. § (2) bekezdése az általános Indokolást tükrözően határozta meg a kockázatos területeket, míg a többi területet az 1. § (3) bekezdése kockázatmentesnek minősítette, és az országtérkép alkalmazása nem teszi kizárhatóvá a vízbázist veszélyeztető tevékenységeket, mert a kormányrendelet előírásai – a vizes szakma szerint is – kifejezetten hiányosak, nem felelnek meg az elővigyázatosság elvének, s vízkészletre vonatkozó ismereteink tovább csökkennek. Az Indokolás állításával szemben az országtérkép bevezetésével nem tud érvényesülni a háztartási célú vízhasználat és az Alaptörvény XX. cikke szerinti egészséges élelmiszerhez és ivóvízhez való hozzáférés joga sem, sem a mennyiség, sem a minőség szempontjából. Ennek oka, hogy a vízkészletvédelmi szempontból kockázatos területek meghatározásának szempontjai között nem szerepelnek olyan mennyiségi szempontok, amelyek alapján az kockázatosként tüntetné fel azokat a területeket, ahol természeti okokból, vagy a talajvíz, vagy akár a rétegvízkészlet túltermelése miatt, tartós talajvízszint süllyedés (vízkészlet hiány) következik be. A jogszabály nem jelöli meg kockázatos területként Magyarország kormányhatározattal elfogadott érvényes vízgyűjtő-gazdálkodási tervében meghatározott gyenge mennyiségi állapotú víztesteket, s azok vizsgálatát még szempontként sem tartalmazza. A különböző típusú vízkészletek kapcsolatban vannak egymással, egységes rendszert alkotnak. A talajvíz kapcsolatban áll a felszíni vizekkel is, aszályos időszakban azok alaphozamát adja. A módosított vízgazdálkodási szabályozás alapján, azokon a területeken, ahol a vízkészletek szűkösek, vagy a rendelkezésre álló, szabadon hasznosítható vízkészlet már elfogyott, engedély (állami, hatósági kontroll) nélkül, vagy legfeljebb bejelentéssel (mezőgazdasági kutak esetén) lehet a felszín alatti vizet hasznosítani. Ez jelenleg szabályozatlan ellentéteket szül egy adott terület „vízközösségén” belül, a különböző céllal, engedéllyel, vagy engedély nélkül vizet hasznosítók között. Ez a probléma akkor is bekövetkezhet, ha egy területen ugyan van szabad vízkészlet, de a víztermelő kutak túl közel létesültek egymáshoz, így egymásra hatásuk miatt, egymás elöl „szívják el” a vizet.

A vízkészletvédelmen belül a vízminőségi szempontból a kormányrendelet szerint kockázatosnak minősített területek, bár a legfontosabbak, ugyanakkor nagyon szűk vizsgálati szempontot fednek le. Nincs védőterület (felszín alatti védőidom) kijelölve a diffúz szennyezőforrások szempontjából jelenleg védettnek tekintett rétegvízbázisokra, amely a lakosság mintegy 1/3-ának vízellátását biztosítja. Nincs előírás a már elszennyezett területek figyelembevételére, pl. a csatornázatlan, vagy nem rég csatornázott települések belterületére, vagy a kármentesítésre kijelölt területekre. Az ivóvízminőségi határérték feletti vízminőséggel rendelkező ún. „nitrát érzékeny területek” sem szerepelnek a figyelembe veendő kockázatos területek között. A kormányrendelet nem tartalmazza azt sem, hogy a vízkészletek minőségét más szinten kell védeni (a követelmények, vízminőségi határértékek mások), ha azt öntözésre vagy háztartási célú ivóvízként hasznosítják.

A felszín alatti vizek víztartóiban lassú folyamatok játszódnak le, ezért csak a megelőző intézkedésekkel lehet a vizek használatának fenntarthatóságát biztosítani. Figyelembe kell venni azt is, hogy a talajvizek alatti vízzáró réteg regionális értelemben nem vízzáró, így az

alatta elhelyezkedő rétegvizekkel összeköttetésben van, többségében – kivéve a feláramlási rétegvizes zónákat – utánpótlást biztosít a rétegvizek felé. Ezért aztán nem közömbös a talajvizek mennyiségi és minőségi állapota. A felszín alatti vizek időben elhúzódóan, korlátozottan újulnak meg. A talajvizek túlhasználata hosszú távon és regionális léptékben a rétegvizek utánpótlását is veszélyezteti. Kiemelendő az is, hogy amikor már megjelenik egy víztartóban pl. a minőségi romlás, szennyezés azt az országtérkép felülvizsgálatával nem lehet orvosolni. Megjegyzendő, hogy jogbizonytalanságot is okoz a térkép hat évenkénti felülvizsgálata, mely miatt előfordulhat, hogy egy adott háztartási vízhasználat hol kockázatos területen lesz, hol kockázatmentes területre esik, azaz az engedélyezés szempontjából történő besorolása időben ide-oda változhat.

A második garanciális feltételt képező háztartási kút fogalmának két lényegi eleme van: a vízhasználati cél a hozzárendelt vízmennyiséggel, és a kút talpmélysége, mely nem lehet 50 méternél mélyebb, illetve nem érheti el az első vízzáró réteget. Ez utóbbit a jogalkotó az új szabályozás harmadik garanciális elemeként külön is kiemeli. Az Indokolás pedig azt állítja, hogy *[a] jelenlegi ismeretek szerint Magyarországon általánosan ötven méter a talajvízbázis mélységi határa, és a legfeljebb ötven méter talpmélységig létesített kutak biztosan talajvíz-kutak.* Jelenlegi szakmai ismereteink szerint azonban ez az állítás nem helytálló. Általánosságban 10-30 méter a talajvíz mélységi határa, csupán magas domborzati helyzetben lévő területeken fordulnak elő mélyebb talajvíztartó rétegek. Ezt igazolják a hivatalos vízügyi honlap információi is. A honlapon működtetett vízkészletvédelmi országtérkép a vízkészletvédelmi szempontból kockázatosként kijelölt területek mellett külön bekapcsolható térképi réteg megmutatja az első vízzáró réteg felszíntől számított mélységét, amely az Indokolás szerint a talajvízbázis mélységi határának feleltethető meg. (<https://geoportal.vizugy.hu/vizkeszletvedelem/index.html>).

Kiemelendő, hogy az engedély nélkül létesíthető, és/vagy üzemeltethető kutak esetén a fenti feltételek betartásának ellenőrzésére nincs lehetőség, hiszen azok a kutak nem kerülnek be semmilyen nyilvántartásba, s így sem a mélységhatár túllépése, sem az első vízzáró réteg áttörése nem derül ki.

A törvénymódosítás az engedélyezési rendszerben azzal is változást hozott, hogy a talpmélységre vonatkozó rendelkezés az új szabályozásban már nemcsak a mezőgazdasági öntözési célú, hanem a mezőgazdasági haszonállat ellátását szolgáló kutakra is kiterjed. Az engedély nélkül üzemeltethető mezőgazdasági célú kutaknál a hatósági ellenőrzés lehetőségének hiánya a háztartási kutakhoz hasonló. De az új mezőgazdasági célú kutaknál is kérdésessé válhat az első vízzáró réteg elérésének tilalmára vonatkozó szabály betartása, mert a felszín alatti vízkivételt biztosító kút létesítéséhez szükséges előzetes bejelentés formanyomtatványában (72/1996. (V. 22.) korm.r. 3. számú melléklet) a bejelentő ismeretlenként jelölheti meg a csövezés, a szűrőzés, és a talplezárás mélységét, miközben ezek olyan információk, amelyeknek ismerete alapján lehet eldönteni, hogy a kút milyen vízkészlet típusból, vízbázisból nyeri a vizet, és elérheti-e a rétegvíz készletet. Ugyanakkor sem a Vgt., sem a kormányrendelet nem tartalmaz olyan rendelkezést, mely az előzetes bejelentés alapján döntést hozó hatóság számára kötelezettséggé írná elő a kút létesítéséhez a vízjogi engedély megszerzését, ha ezeket az információkat a bejelentő ismeretlenként jelöli meg. A mezőgazdasági célú kutaknál kiemelendő az is, hogy a vízhasználat mennyiségi korlátját nem jogszabály és nem a hatóság határozza meg, hanem az, hogy a kút vizét milyen nagyságú terület öntözésére, illetve haszonállat ellátására kívánják használni.

Az Indokolás a garanciális elemek együttes teljesülésének jelentőségét hangsúlyozza, amikor kiemeli, hogy *„[a] a kútból kitermelt víz mennyiségének és felhasználási céljának, a kút maximális mélységének és azon belül az első vízzáró rétegnek mint speciális mélységi határnak a rögzítésével, valamint a kút létesítési helyének ivóvízbázis-védelmi szempontból történő*

katégorizálásával és e kategóriák országtérképen történő nyilvános megjelenítésével garanciális rendelkezéseket állapít meg. E rendelkezések biztosítják, hogy a vízbázist jelentő rétegekbe a kútból ne jusson szennyeződés és az ivóvízbázis így ne csökkenjen, valamint, hogy a vízkivétel mennyiségi keretek között maradjon. „

A módosító rendelkezések közül külön kiemelendő, hogy a 2024. január elseje előtt létesített kutakra vonatkozóak, a fenti garanciális szabályok közül, vízkészletvédelmi kockázatot figyelembe vevő rendelkezést egyáltalán nem tartalmazznak. Miközben a vízkészletvédelmi országtérképen a vízkészletvédelmi szempontból kockázatosnak minősített területen új háztartási kutat csak bejelentés után, míg mezőgazdasági célú kutat csak vízjogi engedély alapján lehet létesíteni, üzemeltetni és megszüntetni. Ez pedig az Indokolásból fent idézett szövegre tekintettel azt jelenti, hogy maga a jogalkotó is elismeri, hogy a garanciális rendelkezéseknek nem megfelelő, azaz a talpmélységre vonatkozó szabályokat megszegő, illetve a vízkészletvédelmi országtérképen vízkészletvédelmi szempontból kockázatosnak minősülő területeken üzemelő kutakon keresztül a szennyeződés a rétegvíz-készletekbe, köztük az ivóvíz ellátást is biztosító réteg-vízbázisokba is eljuthat, és nem biztosítható, hogy a vízkivétel a kivehető mennyiségi és minőségi keretek között maradjon.

A módosítás előtti szabályok között az elővigyázatosság elvére tekintettel nem volt olyan, amely jogszerűvé tette volna, hogy a kutak jellegéről az állami szereplők – a hatóságok és a kizárólagos állami tulajdonban lévő vízvagyonnal való gazdálkodásért felelős vízügyi igazgatóságok – ne tudjanak, nyilvántartást ne vezessenek, illetve a kivett mennyiségre vonatkozóan korlátokat ne határozhassanak meg. Továbbá olyan szabályozás sem, amely teljes mértékben megszüntette volna egyes kutakra vonatkozóan a kút létesítése előtti hatósági beavatkozás lehetőségét, illetve az engedély nélkül illetve az engedélytől eltérően létesített kutak esetén a fennmaradási engedély megszerzését.

A tényállás összegzéseként elmondható, hogy a felszín alatti vizek hasznosítását lehetővé tevő új jogi keret

- alapja egy olyan kockázati térkép, amely nem tartalmazza mindazokat a kockázatokat, amelyek az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészség részét képező részjogosítvány, az egészséges élelmiszerhez való hozzáféréshez szükséges minőségi és mennyiségi feltételek biztosítása szempontjából jelentőséggel bírnak,
- a vízkészletvédelmi országtérképen vízkészletvédelmi szempontból kockázatmentesnek minősített területen úgy teszi lehetővé új háztartási kút létesítését és üzemeltetését, hogy a hatóságnak előzetesen nincsen lehetősége a kút létesítésére és üzemeltetésére vonatkozóan a helyi viszonyokhoz, köztük a már meglévő és jogerős vízjogi engedélyekhez igazodó követelményeket megfogalmazni, valamint a felszín alatti vízkivételre vonatkozó jogszabályi feltételeknek való megfelelést ellenőrizni,
- a vízkészletvédelmi országtérképen vízkészletvédelmi szempontból kockázatmentesnek minősített területen úgy teszi lehetővé mezőgazdasági célú kút létesítését és üzemeltetését, hogy nem határozza meg azokat a konkrét szempontokat, amelyek esetén a hatóság a bejelentést nem hagyhatja jóvá, így azt is jóváhagyhatja, ha a bejelentés alapján nem állapítható meg az előzetes bejelentés feltételeinek teljesítése,
- visszamenőleges hatállyal úgy teszi jogszerűvé a 2024. január elseje előtt engedély nélkül, illetve engedélytől eltérően létesített kutakat, hogy az ország területén sehol, még az ivóvízbázis védelmi területeken sem kívánja meg az engedélyezési eljárást, illetve a bejelentést,
- nem veszi figyelembe a felszín alatti vízkészlet utánpótlódását, szennyezéseit,
- a jövőre nézve is elfogadja, hogy az engedély nélkül létesíthető, üzemeltethető kutak létezéséről, és emiatt az anyagi jogi követelményeknek való megfelelésükről, a

kivett és használt víz mennyiségéről az állami szereplőknek ne legyen semmiféle tudomása és ellenőrzési lehetősége,

- nem felel meg az elővigyázatosság elvének
- súlyos és jelentős visszalépést eredményez a módosítást megelőző szabályozáshoz képest (mely az olyan kutak működését fennmaradási engedélyhez kötötte).
- veszélyezteti a tulajdonom használatát,
- ellehetetleníti, hogy az engedélyemet érintő vízkivételekre vonatkozóan előzetesen, a jogszabályokban előírt feltételek, korlátozások alapján, közigazgatási eljárás keretei között érvényesíteni tudjam jogaimat és érdekeimet.

Mindezek miatt véleményem szerint a felszín alatti vizek használatára vonatkozó új jogi keret sérti a hivatkozott alapvető jogaimat.

Mindezt az érdemi részben fejtem ki részletesen.

A bírói út hiánya

Ezen alapvető jogok sérelme közvetlenül az engedélyezési rendszer jogszabályi módosításából fakad. Egyrészt azért, mert a jogszabály változtatta meg az alapvető jogom érvényesítését biztosító, az államot terhelő objektív intézményvédelmi rendszerben való visszalépést, másrészt a módosítás megszüntette azokat a közigazgatási eljárásokat, amelyeken keresztül alapvető jogaimat érvényesíteni tudnám.

B) A JOGORVOSLATI ELJÁRÁS HIÁNYA

A Vgt. módosítása a testi és lelki egészséghez való jog részjogosítványának az egészséges élelmiszerhez való hozzáférés jogát és az egészséges környezethez való jogot biztosító vízjogi engedélyezési rendszert alakította át és rontotta le az alapvető jogok objektív állami intézményvédelmi oldalát, csökkentette az alkotmányos tulajdonvédelmet, továbbá ellehetetlenítette a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülését. Az alapvető jogaim sérelme közvetlenül a jogszabálymódosítás következménye, mely negatív következménnyel szemben nincsen olyan közigazgatási, vagy más bíróság előtt érvényesíthető eljárás, melyben saját jogaim védelme érdekében fel tudnék lépni. Eljárás hiányában pedig jogorvoslati lehetőségem sincs. Tekintettel arra, hogy a módosítás alapvető jogaimat sérti, ezért sérelmemet csak az Alkotmánybíróság tudja orvosolni, hiszen csak az Alkotmánybíróság állapíthatja meg valamely jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és annak megállapítása esetén csak az Alkotmánybíróság semmisítheti meg azt. Ezért a sérelemmel szemben, a sérelem orvoslása érdekében csak az Alkotmánybírósághoz tudok fordulni az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján.

C) AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ BENYÚJTÁSÁNAK HATÁRIDEJE

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet benyújtani.

A támadott rendelkezések 2024. január elsején léptek hatályba. A rendelkezések megtámadására nyitva álló száznolcvan napos határidő ezen nappal kezdődik, és 2024. június 28-án fejeződik be.

D) AZ INDÍTVÁNYOZÓ ÉRINTETTSÉGÉNEK BEMUTATÁSA

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján „A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. Ám az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy [...], a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]-[31]}.

A támadott jogszabályi rendelkezéseknek nem vagyok címzettje, ugyanakkor mégis közvetlen érintettje vagyok, mert azok alapjogaimra, azok érvényesülésére közvetlenül hatnak. Személyes érintettségemet megalapozza, hogy saját tulajdonú ingatlanon felszín alatti víz kivételére engedéllyel rendelkező kutat üzemeltetek, és mivel a kút vizének mennyisége és minősége azt lehetővé teszi, ingatlanomon saját magam és családom számára egészséges élelmiszert termeszték.

Közvetlen érintettségemet az Alkotmánybíróság több határozata is igazolja, amennyiben azokban egyértelművé tette, hogy szoros kapcsolat áll fenn egyrészt a vízjogi engedélyezési rendszer, mely része az állam objektív intézményvédelmének, másrészt az egészséges környezethez, illetve a testi és lelki egészséghöz való jog között. Az Alkotmánybíróság 3196/2020. (VI. 11.) AB határozata alapján az egészséges élelmiszerhez való jog a testi és lelki egészséghöz való alapjog részjogosítványa. [10] ... Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése rendelkezik a testi és lelki egészséghöz való jogról, míg a (2) bekezdés értelmében – a testi és lelki egészséghöz való jog egyik Alaptörvényben is nevesített részjogosítványaként – az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása az állam Alaptörvényben is nevesített intézményvédelmi kötelezettségei közé tartozik {hasonlóan a XX. cikk (2) bekezdésére: 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [58]}.

Az Alkotmánybíróság e határozatában azt is megállapította, hogy ivóvízhez való jog, mint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerinti testi és lelki egészséghöz való alanyi jog része „a XX. cikk (1) bekezdése keretei között az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából felhívható jogosultság.” (3196/2020. (VI. 11.) AB határozat Indokolás [12]). Álláspontom szerint e felhívható jogosultság kiterjed mindazokra a részjogosítványokra, amelyek a testi és lelki egészséghöz való alanyi jog részét képezik, így az egészséges élelmiszerhez való jogra is.

Az Alkotmánybíróság felszín alatti vizekre vonatkozó határozataiból következik, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége kiterjed az alapjog érvényesítéséhez szükséges természeti erőforrás megóvására, és az többek között a felszín alatti vizek hasznosítására vonatkozó engedélyezési rendszeren keresztül valósul meg. Egyrészt a hatóság az engedélyezési eljárás során meghatározza azokat a létesítési szakmai követelményeket, amelyek biztosítják a felszín alatti vizek minőségének megőrzését, másrészt azokat az üzemeltetési feltételeket, amelyek a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi megóvását, valamint a természeti erőforráshoz való hozzáférés igazságos elosztását megteremtik. Az alanyi jog érvényesíthetősége szempontjából ezért minden esetben értékelendők azok a szabályok, amelyek az egyedi vízkivételekre, illetve mások vízkivételére gyakorolt hatására vonatkoznak.

Álláspontom szerint közvetlen és aktuális érintettségemet igazolja, hogy az ingatlanomon található víz minősége alkalmas arra, hogy saját magam és családom számára élelmiszert termeljek, s engedélyemben a hatóság nem zárta ki az élelmiszer növények öntözését, és nem korlátozta vízhasználatomat az ingatlan zöldfelületének öntözésére, holott ha a felszín alatti víz

minősége azt indokolta volna, köteles lett volna megtenni. Az új engedélyezési rendszer az egészséges élelmiszer előállításához szükséges víz mennyiséget és minőséget közvetlenül veszélyeztetni azáltal, hogy a vízkivételi forrásomat nem képes megvédeni a negatív hatásoktól.

A saját kutam rétegvíz kút, melybe a felszín alatt víz két szinten 45-50 m és 60-65 méter mélységben jut (ezek a szűrőzési szintek). Az ingatlanom fekvése olyan területen van, ahol 15 méter alatti mélységben már réteg víz található. A kutam közvetlen és aktuális veszélyeztetettsége szempontjából kiemelt jelentősége van a törvénymódosításhoz fűzött indokolásban szereplő állításnak: *[a] jelenlegi ismeretek szerint Magyarországon általánosan ötven méter a talajvízbázis mélységi határa, és a legfeljebb ötven méter talpmélységig létesített kutak biztosan talajvíz-kutak.* Bár a jogszabály a háztartási és a mezőgazdasági célú talajvíz kút esetén a feltételek között rögzíti, hogy a kút talpmélysége nem haladhatja meg az 50 métert, és az első vízzáró réteget nem érheti el, ez utóbbi vizsgálatára vonatkozó kötelezettség alól a jogalkotó indokolásban megfogalmazott téves állítása azonban, mintegy quasi szakértői vélemény, felmentést ad, mert kimondja, hogy az 50 méter mélységet meg nem haladó kút nem lehet rétegvíz kút. Ez következik a „*biztosan*” szó használatából.

Álláspontom szerint közvetlen és aktuális érintettségemet igazolja az is, hogy a felszín alatti vízkivételre vonatkozó új szabály alapján bárki és bármikor létrehozhat olyan kutat, ami az én kutamra közvetlen hatást gyakorol anélkül, hogy arról én vagy a hatóság, illetve a felszín alatti vizek vagyonkezelője tudomást szerezhetne. Közigazgatási eljárás hiányában, érintettként még információm sem lehet egy olyan vízilétesítmény létrehozására irányuló tevékenységről, amely közvetlen mennyiségi, vagy minőségi hatással lehet a saját, meglévő és engedéllyel rendelkező kutamra, később csökkentve annak engedélyben biztosított vízhozamát és/vagy lerontván annak vízminőségét. Közvetlen és aktuális érintettségemet igazolja az is, hogy a háztartási kutak esetén nem kezdeményezhetek hatósági ellenőrzést, még akkor sem, ha tudomásomra jut, hogy a feltételeknek nem megfelelő kutat létesítettek a közelemben.

Az Alkotmánybíróság az állam objektív intézményvédelmét akkor tartja az Alaptörvénnyel összhangban állónak, ha az az elővigyázatosság elvére épül. Ebből álláspontom szerint az következik, hogy az aktuális érintettség megállapításánál is az elővigyázatosság elvét kell érvényesíteni, azaz az aktuális érintettséget az is megalapozza, ha az alapjog érvényesülésének feltétele, a természeti erőforrás állapota a szabályozás miatt közvetlen veszélynek van kitéve. Álláspontom szerint ez következne az egészséges környezethez való jog védelme kapcsán kidolgozott visszalépés tilalmának elvéből is, mely szerint „[...] a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata is megalapozza a visszalépés tilalma sérelmét {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]}.” (Abh. Indokolás [65])

Az alkotmányos tulajdonvédelem kapcsán személyes és érintettségemet az adja, hogy saját tulajdonú ingatlannal rendelkezem, melyen az üzemeltetési engedéllyel rendelkező felszín alatti vízkivételt biztosító kút vizét az ingatlan hasznosításához használom. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányos tulajdonvédelem a közjogi és magánjogi keretek között illet meg. Az ingatlanra vonatkozó tulajdonjogomat az állam korlátozta, azzal, hogy a felszín alatti vizeket kizárólagos állami tulajdonban tartja. Az ingatlanom hasznosításához az ingatlan alatt meghúzódó vízkészletet az állam által meghatározott közjogi keretek között hasznosíthatom. A vízjogi engedélyezési szabály módosítása, e közjogi keretet, s ennek következtében az alkotmányos tulajdonvédelmet megváltoztatta. Ebből következően érintettségem közvetlen és aktuális.

Felszín alatti vizek kivételére vonatkozó engedéllyel rendelkező személyként is igazolható személyes érintettségem. Álláspontom szerint közvetlen és aktuális érintettségemet alapozza meg, hogy a vízjogi engedélyezési rendszer módosítása, olyan a felszín alatti vizek kivételére

vonatkozó közigazgatási eljárásokat szüntetett meg, amelyek megszűnése miatt, mint engedélyes, az engedélyből fakadó jogomat és jogos érdekemet nem tudom érvényesíteni, s ez sérti a tisztességes eljáráshoz való jogomat.

E) ANNAK BEMUTATÁSA, HOGY A TÁMADOTT JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK ALKALMAZÁSA VAGY KÖZVETLEN HATÁLYOSULÁSA SORÁN FELMERÜLT KÉRDÉS ALAPVETŐ ALKOTMÁNYJOGI JELENTŐSÉGŰ KÉRDÉS.

Az engedélyezési rendszert módosító törvény indokolása szerint a módosítást maga a jogalkotó is alkotmányjogi jelentőségűnek tartja. „A jogalkotó az új szabályozással az Alaptörvény XX. cikkében és XXII. cikk (1) bekezdésében foglaltakat kívánja érvényre juttatni, ezért a törvényjavaslat a természetes személy vízhasználók korlátozott mértékű vízhasználatára vezeti be az új előírásokat. A háztartási kutak fennmaradásának, illetve létesítésének elősegítése az ivóvízhez való hozzáférést két módon is szolgálja: egyrészt - megfelelő víztisztító eszközök alkalmazása esetén - közvetlenül is, másrészt pedig azáltal, hogy ha az ingatlan tulajdonosok a kertek locsolására nem a vezetékes vizet, hanem a kutakból nyert vizet használják, ösztönzők szinten számottevő mértékben megkímélik az egészséges, közműves ivóvízkészletet. Az Alaptörvény e rendelkezései az emberi élet és a családi otthon védelmét szolgálják, amely érdekek szembe állíthatóak az Alaptörvény szintén jelentős, természetvédelmet célzó P) cikke (1) bekezdésének előírásaival.” (Vgtv. M Indokolás)

Az Alkotmánybíróság a vízjogi engedélyezési rendszer módosításának alaptörvény-ellenességének megítélése során egyértelművé tette, hogy a vízhez kapcsolódóan az egészséges környezethez való jog, és a testi és lelki egészséghez való jog, valamint a P) cikkekre tekintettel a víz védelme egymástól elválaszthatatlan, a vizek minőségi állapotromlása a jelen és a jövő generációk életfeltételeit közvetlenül befolyásolja, s nyilvánvalóvá tette, hogy a felszíni vízkészletekkel való felelős gazdálkodás nélkül az alapvető jogok nem biztosíthatók. A vízjogi engedélyezési rendszer módosítását az Alkotmánybíróság az államot az alapvető jogokból fakadó objektív intézményvédelmi kötelezettség teljesítése oldaláról vizsgálta, s a vízkivételt részben vagy egészben engedély vagy bejelentés nélkül lehetővé tevő szabályozást, valamint az elővigyázatosság elvének figyelmen kívül hagyását a védelmi szintben való visszalépésnek minősítette, hangsúlyozva, hogy a visszalépés szükségességének és arányosságának Alaptörvénnyel való összhangjához a jogalkotónak „különösen súlyos érveket” kell felhoznia.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos tulajdonvédelem megítélésakor minden esetben a tulajdonra vonatkozó közjogi és magánjogi kereteket vizsgálta. A módosítás az alkotmányos tulajdonvédelem közjogi keretét érinti.

Az új szabályozás a felszín alatti vizek kivételének engedélyezési rendjét változtatja meg, részben a vízkivételt lehetővé tevő a hatósági engedélyezési eljárás megszüntetésével, illetve előzetes bejelentésre váltásával. Ezzel közvetlenül befolyásolta az engedélyesek eljárási lehetőségét, hogy jogukat és jogos érdeküket a felszín alatti vízkivételre vonatkozó eljárások keretei között érvényesíthessék.

Az új rendszer álláspontom szerint a fentiek és az érdemi részben kifejtettek alapján mind az egészséges környezethez, mind a testi és lelki egészséghez való jog intézményvédelmi oldalában, mind a tulajdon védelmében, illetve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog védelmében a szükségesség és arányosság tesztjének meg nem felelő módon okozott visszalépést, ezért a módosítások a visszalépés tilalmába ütköznek, sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, ezért alaptörvény-ellenesek. Álláspontom szerint alkotmányjogi jelentőségű kérdést vett fel

- egyrészt, hogy a módosításhoz fűzött Indokolás alapján jelen panasszal támadott rendelkezések egy olyan új engedélyezési rendszer részét képezik, amelyben az állam a P) cikk (1) bekezdéséhez kötődő állami beavatkozás eszközét, az objektív intézményvédelmet szándékosan csökkentette, azt állítva, hogy az állami beavatkozás megszüntetését a testi és lelki egészséghez való alapvető jogok érvényesítése kívánja meg;
- másrészt, a jogalkotó a testi és lelki egészséghez fűződő jog érvényesítéséhez elképzelhetőnek tartja a vizek mennyiségi és minőségi állapotát biztosító, az Alaptörvény P) cikkhez kötődő, a vízjogi engedélyezésen keresztül biztosított intézményvédelem csökkentését;
- harmadrészt, az elővigyázatosság elvével összhangban állónak tartja azt a szabályozást, melynek következtében felszín alatti vízkivételi kutak egy része a vízügyi hatóságok és a vízügyi igazgatási szervek tudta és beleegyezése – szakmai feltételek és követelmények előírása – nélkül létesülhetnek és üzemeltethetők;
- negyedrész, a jogalkotó figyelmen kívül hagyta, hogy a vízjogi engedélyezési rendszer a tulajdon védelmét is szolgálja, mert közvetlenül meghatározza az ingatlan hasznosíthatóságát, használatát, miközben a módosítás célja között éppen olyan ingatlan használat támogatása – „*a háztáji gazdaság, a ház körüli kert vízigénye kielégítésének könnyítése*” – is szerepel, melyhez szükséges víz mennyiségét és minőségét az új szabályozás veszélybe sodorja;
- ötödrész, a jogalkotó figyelmen kívül hagyta, hogy a vízjogi engedélyezési eljárás részbeni megszüntetése, megszüntette a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülését, az azonos típusú vízkészletet használók, illetve egy vízbázisra negatív hatást gyakorlókkal szembeni érdekérvényesítés lehetőségét.

A fentiek véleményem szerint ellentétesek az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatával. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez, illetve a testi és lelki egészséghez való jog alapján sosem fogadta el az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség teljesítéseként az intézményvédelemben való visszalépést, és az elővigyázatosság elvének érvényesülése szempontjából mindig elengedhetetlen feltételként értékelte az érintett szerveknél lévő információ teljességét, hiszen enélkül nem valósítható meg a természeti erőforrások, köztük a kizárólagos állami tulajdonban lévő felszín alatti vizek gondos használata. Ahogy arra az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott, e gondos használat az államot az Alaptörvényből fakadóan kötelezi. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel az is, hogy a jogalkotó figyelmen kívül hagyta az engedélyezési rendszer módosításának hatását az egészséges környezethez és a testi és lelki egészséghez való joghoz közvetlenül kapcsolódó vízkielégítési sorrend érvényesíthetőségére.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény alapján biztosított alkotmányos tulajdonvédelem, mint alapjog, mindig az adott közjogi és magánjogi korlátok között értékelendő. (3025/2016. (II. 23.) AB határozat Indokolás [27]) Az új vízjogi engedélyezési rendszer a közjogi korlátokat érinti, mert a közigazgatási hatóságok hatáskörét szünteti meg a támadott rendelkezések hatálya alá tartozó kutak vonatkozásában. A Ptk. 5:17. § (2) bekezdése az ingatlan tulajdonosának tulajdonjogát korlátozta, amennyiben az nem terjed ki a föld méhének kincseire és a természeti erőforrásokra, és az e körbe tartozó felszín alatti vizeket a nemzeti vagyronról szóló törvény – a közérdek védelmében – kizárólagos állami tulajdonná nyilvánította (2011. évi CXCVI törvény 4. § (1) d) pont). Az ingatlanom feletti tulajdonjogom korlátozása miatt az ingatlanom alatt található – az ingatlanom értékért is meghatározó – felszín alatti víz használatára a közjogi keretek között van lehetőségem. Ebből pedig álláspontom szerint az ingatlanom használatát befolyásoló, a felszín alatti vizek használatára vonatkozó

vízjogi engedélyezési rendszernek tulajdonvédelmi funkciója is van, amit a jogalkotó teljesen figyelmen kívül hagyott.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes hatósági eljárásban az ügyfél eljárási jogait védi, köztük a részjogosítványként értékelt értesítéshez való jog érvényesülését. (8/2020. (V. 13.) AB határozat Indokolás [40]) A közigazgatási eljárási törvény ügyfélként nevesíti azt, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti (2016. évi CL. 10. § (1) bek.). Hatósági engedéllyel rendelkező kút üzemeltetőjeként minden olyan vízkivételi tevékenység, ami közvetlenül hatással lehet az általam üzemeltetett kút vizének mennyiségére és minőségére, érinti az üzemeltetési engedélyben meghatározott jogomat és jogos érdekemet. A hatóságnak ugyanis lehetősége van arra, hogy vízkivételemet korlátozza, illetve engedélyemet visszavonja, ha más engedély nélkül, vagy attól eltérően létesített és üzemeltetett kút a felszín alatti víz mennyiségi és minőségi romlását eredményezi. A közigazgatási eljárásokban az ügyféli jogállás megállapításához többnyire az ingatlan fekvése és a tevékenység hatásterülete közötti kapcsolat ad iránymutatást. A felszín alatti vizek esetén az érintetti kört a vízkészlet használói, illetve az arra hatást gyakorlók adják. Az ingatlanom alatt húzódó felszín alatti víz mennyiségét és minőségét az ingatlanomtól akár távol lévő vízkivételek is meghatározzák, és csak idő kérdése, hogy adott szennyezés mikor éri el az ingatlanomat és a hasznosított vízbázist. Erre tekintettel a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogomat sérti, hogy az engedélyem alapján biztosított jogom és jogos érdekem védelmét azért nem tudom érvényesíteni, mert az új engedélyezési rendszer alapján nem minden esetben van közigazgatási eljárás a felszín alatti vizek kivételére, a helyi viszonyokhoz igazodó szakmai követelmények meghatározására, illetve a vízkivételi kút nyilvántartásba vételére. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog szempontjából álláspontom szerint az is alkotmányjogi jelentőséggel bír, ha hatósági döntéshez – eljárási garanciaként – kötelezően felhasználandó nyilvántartások teljeskörűsége azért sérül, mert a nyilvántartások információforrását adó közigazgatási hatósági eljárások egy része eltörlésre került.

A fentieket összegezve álláspontom szerint **alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy sérti-e**

- **az egészséges környezethez való jogot, valamint a testi és lelki egészséghez való jogot, s annak részjogosítványaként az egészséges élelmiszerhez való hozzáférés jogát, ha a jogalkotó a felszín alatti vizekre vonatkozó engedélyezési rendszert úgy módosítja, hogy azzal az alapjogok védelmét szolgáló, az államot terhelő objektív intézményvédelmet csökkenti,**
- **ha figyelmen kívül hagyja a vízjogi engedélyezési rendszer tulajdonvédelmi funkcióját, tekintettel az ingatlan tulajdonjogának – a felszín alatti vizek kizárólagos állami tulajdonból fakadó – korlátozott voltára,**
- **a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, ha felszín alatti vízkivételek meghatározott körére megszünteti a közigazgatási eljárást, s ezzel a felszín alatti vízkivételre vízjogi engedéllyel rendelkező lehetőségét, hogy jogát és jogos érdekét érvényesíteni tudja?**

Álláspontom szerint a törvénymódosításhoz fűzött Indokolásra tekintettel a kérdés az alábbi alkotmányjogi jelentőségű részkérdéseket is magában foglalja:

- „Érvényesíthető-e a testi és lelki egészséghez való jog, s annak részjogosítványa az egészséges élelmiszerhez való hozzáférés joga és az egészséges környezethez való jog a P) cikk (1) bekezdése alapján alaptörvényi védelem alatt álló felszín alatti vizek objektív intézményvédelmi szintjének szándékos csökkentésével?”
- „Érvényesíthető-e a testi és lelki egészséghez való jog, s annak részjogosítványa az egészséges élelmiszerhez való hozzáférés joga és az egészséges környezethez való jog

a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi állapotát biztosító, az Alaptörvény P) cikkhez kötődő, a vízjogi engedélyezésen keresztül biztosított intézményvédelem nélkül?”

- „Érvényesíthető-e a testi és lelki egészséghez való jog, s annak részjogosítványa az egészséges élelmiszerhez való hozzáférés joga és az egészséges környezethez való jog az elővigyázatosság elvét figyelmen kívül hagyó olyan szabályrendszerrel, melynek következtében felszín alatti vízkivételi kutak egy része a vízügyi hatóságok és a vízügyi igazgatási szervek tudta és beleegyezése – a helyi viszonyokhoz igazodó szakmai feltételek és követelmények előírása – nélkül létesülhetnek és üzemeltethetők?”
- „Összhangban áll-e az alkotmányos tulajdonvédelemmel szembeni alaptörvényi kötelezettséggel, ha az ingatlan tulajdonjog felszín alatti vizekre vonatkozó közérdekű korlátozásának célját – az Alaptörvény 38. cikkére tekintettel megvalósítandó kezelést és védelmet – a vízjogi engedélyezési rendszer módosítása részben ellehetetleníti, illetve ezáltal az az ingatlan tulajdonjogának közérdekű korlátozását indokolatlanná teszi?”
- „A felszín alatti vizek sajátosságára tekintettel a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog kiterjed-e arra, hogy legyen olyan közigazgatási eljárás, mely a felszín alatti vízkivételre engedélyt kapott személy számára biztosítja az ügyféli jogállást, illetve legalább azt, hogy az engedélyét érintő tevékenységről értesüljön, hogy engedélyét érintő jogát és jogos érdekét érvényesíteni tudja?”
- „Megszüntethetők-e azok a közigazgatási eljárások, amik a hatósági és állami tulajdonosi nyilvántartások forrásai, és a hatósági eljárásokban a döntések alapját e nyilvántartások adatai adják?”

II. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ BENYÚJTÁSÁNAK ÉRDEMI INDOKOLÁSA

A) AZ ALAPTÖRVÉNY MEGSÉRTETT RENDELKEZÉSEINEK PONTOS MEGJELÖLÉSE

XX. cikk (1) Mindenkinnek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

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

XXIV. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

XIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

B) A MEGSEMISÍTENI KÉRT JOGSZABÁLY, JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉS ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉGÉNEK INDOKOLÁSA

A megfogalmazott alkotmányjogi jelentőségű kérdésre tekintettel érdemi indokolásom célja, hogy az előző pontokban leírtakat kiegészítve bemutassam az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, álláspontom szerint miért sérti a fent jelzett alapvető jogaimat. Véleményem szerint nem érvényesíthető a testi és lelki egészséghez való jog és annak részjogosítványa az egészséges ivóvízhez való hozzáférés joga, valamint az egészséges környezethez való jog egyrészt a P) cikk (1) bekezdése alapján alaptörvényi védelem alatt álló felszín alatti vizek objektív intézményvédelmi szintjének szándékos csökkentésével, másrészt a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi állapotát biztosító, az Alaptörvény P) cikkhez kötődő, a vízjogi engedélyezésen keresztül biztosított intézményvédelem nélkül, harmadrészt az elővigyázatosság elvét figyelmen kívül hagyó olyan szabályrendszerrel, melynek következtében felszín alatti vízkivételi kutak egy része a vízügyi hatóságok és a vízügyi igazgatási szervek tudta és beleegyezése – a helyi viszonyokhoz igazodó szakmai feltételek és követelmények előírása – nélkül létesülhetnek és üzemeltethetők. Álláspontom szerint a vízjogi engedélyezési rendszer az alkotmányos tulajdonvédelem részét képezi, és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesíthetősége szempontjából jelentősége van annak, hogy a vízjogi engedélyes saját engedélyéhez kötődő jogát és jogos érdekét biztosító közigazgatási eljárást megszüntetik.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság több határozatában is kiemelte, az intézményvédelmi garanciák, a vízkivételre vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi szabályok teremtik meg azokat a feltételeket, melyek szükségesek az egészséges ivóvíz folyamatos és biztonságos biztosításához, az alapvető jog oldaláról nézve az egészséges ivóvízhez való hozzáféréshez. Ugyanez állítható a testi és lelki egészség Alkotmánybíróság által nevesített másik részjogosítványára is az egészséges élelmiszerhez való hozzáférés jogára. E szabályokban való visszalépés a visszalépés tilalmába ütközik, ha a visszalépést nem indokolja más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme, illetve, ha a visszalépés ezekre tekintettel szükséges és arányos. Érdemi indokolásomban emiatt részletesen kitérek arra, hogy az új szabályozás miért jelent visszalépést a jogszabályok adta korábbi védelmi szinttől, illetve ezek miért tekinthetők a visszalépés tilalmába ütközőnek. Mivel álláspontom szerint a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi védelmét szolgáló intézményvédelem egyben a testi és lelki egészséghez való jog részjogosítványát az egészséges élelmiszerhez való hozzáférést is garantálja és annak természeti alapját, a felszín alatti víz védelmét is szolgálja, ezért indokolásomban a visszalépés igazolásakor minden esetben az egészséges ivóvízhez való alapvető joghoz hasonlóan az egészséges élelmiszerhez való alapjog intézményvédelmében való visszalépést is értem.

E körben álláspontomat az Alkotmánybíróság döntéseire alapoztam, különösen a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megállapításaira. Indokolásomban kitérek mindazokra az intézményvédelmi garanciákra és eszközökre, melyeket az Alkotmánybíróság ezen alapvető jogok védelme szempontjából értékelendőnek minősített.

A felszín alatti vízkivételt meghatározó új rendszer alkotmányos tulajdonvédelem, és a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából való értékeléséhez is az Alkotmánybíróság határozataiból indultam ki.

Az érdemi indokolásom első pontja azokat az általános érveket tartalmazza, melyeket a támadott rendelkezések mindegyike szempontjából relevánsnak tartok, míg a további pontokban az egyes rendelkezésekhez fűzött érveimet foglaltam össze.

1. Az indítvánnyal támadott rendelkezések alaptörvény-ellenessége melletti általános érvek

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata, különösen az Abh. tükrében az új engedélyezési rendszer, és annak a panasszal megtámadott törvényi rendelkezései a visszalépés tilalmába ütközve sértik a testi és lelki egészséghez való alapjogom és azon belül az egészséges ételkészítéshez való hozzáférésemet, valamint az egészséges környezethez való jogomat az alábbiak miatt.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint mindkét alapvető jog olyan sajátos alapjog, amelynél az állam objektív intézményvédelmi oldala a meghatározó, s a vízjogi engedélyezési rendszer kapcsán az Abh. kiemelte a két alapvető jog közötti „szükségképpeni összefüggést” is. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészséghez való jog részjogosítványa közül az egészséges ivóvízhez való hozzáférést emelte ki. Az új rendszert kialakító Indokolásban a jogalkotó a háztartási kutak kapcsán kifejezetten a XX. cikkre hivatkozik és a módosítás céljai között az ivóvízhez való hozzáféréseken túl annak támogatását is meghatározza, hogy a háztartási kutak vizét a lakosság háztáji kertek öntözésére használja. Tekintettel arra, hogy ebben az összefüggésben mindkét részjogosítvány a felszín alatti vizek mennyiségétől és minőségétől függ, ezért álláspontom szerint az Alkotmánybíróság testi és lelki egészségre és azon belül az egészséges ivóvízhez való hozzáférésre vonatkozó megállapításai az egészséges ételkészítéshez való hozzáféréshez való jogra is vonatkoztathatók, és iránymutatásul szolgálnak, hiszen csak megfelelő minőségű víz alkalmas ételkészítés célú növénytermesztésre.

Az egészséges környezethez való jog kapcsán az Alkotmánybíróság azt is egyértelműen kijelentette, hogy „[a] P cikk (1) bekezdése [...] egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan sui generis kötelezettségnek, mely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül.” (Abh. Indokolás [14]).

E határozatában az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog szempontjából vizsgálva a vízjogi engedélyezési rendszert és annak módosítását több esetben is értékelte az ivóvízhez való hozzáférést. Hangsúlyozta az ivóvízellátás alapját is képező felszín alatti vízkészlettel való felelős gazdálkodás jelentőségét. Megállapította, hogy „[a]z engedélyezési rendszer vízkészlet-gazdálkodásban betöltött szerepéből következően [...] az egyes kutakra vonatkozó előzetes engedélyezési kötelezettség előírása nem tekinthető felesleges adminisztratív tehernek, hiszen az engedélyezési rendszer lényegében az egyetlen lehetséges jogi megoldás arra, hogy az állam biztosítsa a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi védelmét.” (Abh. Indokolás [66])

Hangsúlyozta, hogy „[a]z engedély nélkül, ezáltal szakmai és minőségi előírások következmények nélküli figyelmen kívül hagyásának lehetőségével létesíthető kutak okozta minőségi állapotromlás jelentős kockázata [...] már a jelen generációk életfeltételeit is közvetlenül befolyásolhatja, nem csupán a XXI. cikk (1) bekezdésén, de adott esetben a testi és lelki egészséghez való jogot garantáló XX. cikk (1) bekezdésén keresztül, melynek érvényesülését Magyarország többek között az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosításával segíti elő.” Kiemelte annak negatív hatását, amikor a hatóságok tudomása nélkül létesülhetnek és üzemelhetnek kutak, „[...] Jézáltal sem a kutak létesítésére vonatkozó előzetes szakmai előírások érvényesítése, sem pedig a működés utólagos ellenőrzésének hatékonysága nem biztosítható.” S felhívta a figyelmet arra, hogy „[a] nem szakszerűen kialakított kutak [...] összeköthetik a már egyébként is szennyezett talajvizet a vízáradó rétegekkel, illetőleg az ezekből a kutakból kinyert víz akár az ivóvízrendszerbe is bekerülhet, ami akár már rövid távon is közegészségügyi problémákat okozhat.” (Abh. Indokolás [72])

Megállapította, hogy a vízigények illetve a vízkészlet mennyiségi és minőségi védelme között a vízjogi engedélyek töltenek be kettős funkciót. Eszerint: „[a] Vgtv. 15. § (2) bekezdése értelmében a vízigények a felhasználható vízkészlet mennyiségi és minőségi védelmére is tekintettel elsősorban a vízhasználat céljára még le nem kötött vízkészletből elégíthetők ki. A Vgtv. 29. § (3) bekezdése értelmében új vízjogi engedély csak abban az esetben adható ki, ha az engedélyesek számára az engedélyben meghatározott vízmennyiség biztosítható. Ahhoz, hogy az engedélykérelmet elbíráló hatóság oly módon adhasson ki új vízjogi engedélyt, hogy az nem veszélyezteti a felszín alatti vizek mennyiségi megújulását, azaz nem eredményezi azok túlhasználatát, a hatóságnak ismernie kell a vízhasználatra vonatkozó pontos adatokat, mely adatok forrásául szinte kizárólagosan a már korábban kiadott vízjogi engedélyek szolgálnak. [58] A vízjogi engedélyezési rendszer másik funkciója a vízellátási rendszerek műszaki és környezetvédelmi jellemzőinek meghatározása, mely funkció elengedhetetlen a vízkészlet minőségi védelme érdekében.” (Abh. Indokolás [57] és [58])

A fentiek véleményem szerint megerősítik, hogy a vízjogi engedélyezési rendszer egyidejűleg, szétválaszthatatlanul, és egymással szembe nem állítható módon része a XX. cikkből, a XXI. cikk (1) bekezdésből, valamint a P) cikk (1) bekezdéséből fakadó, az államot terhelő objektív intézményvédelemnek, és ezen együttesen érvényesülő intézményvédelem az alapja a felhívott alapjogomnak. Az egészséges környezethez, illetve a testi és lelki egészséghez való jogon belül az egészséges élelmiszerhez való jog biztosítása elképzelhetetlen magának az életet adó víznek a védelme nélkül.

Az egészséges élelmiszerhez való hozzáférés egyik feltétele, hogy a vízjogi engedélyezési rendszeren keresztül a hatóság az elővigyázatosság elvének megfelelő döntést tudjon hozni. Ennek egyik feltétele, hogy a hatóság információval rendelkezzen egyrészt a vízkészleteket érő környezeti terhelésekről, másrészt hogy tudja, kinek a tevékenysége okozhatta a vízkészlet mennyiségi és/vagy minőségi romlását. A vízjogi engedélyek és a vízhasználatok központi nyilvántartása nélkül a hatóság a vízminőség romlással szemben nem tud hatékonyan fellépni, mely egészséges élelmiszerhez való jogom sérülését is eredményezi.

Az Alkotmánybíróság határozatában arra is kitér, hogy a klímaváltozás miatt szükségessé váló vízhasználati korlátozások esetén a hatóság csak azoknak a vízhasználatát tudja korlátozni, akikről az engedélyen keresztül tud. A vízjogi engedély rögzíti a vízkivétel célját, ezért a vízjogi engedélynek azért is jelentősége van, mert a hatóság a korlátozást a vízigények kielégítési sorrendjére tekintettel tudja meghozni. A vízkivételek korlátozásában a lakosság ellátását szolgáló termelő tevékenységhez – az én esetemre értelmezve a saját magam és családom számára előállított élelmiszer termesztéshez – szükséges vízigény biztosítása a prioritási sorrend második helyén áll. E sorrend érvényesítésének azonban feltétele a vízkivételek ismerete, amit az új szabályozás nem tesz lehetővé, hiszen az engedély nélkül létesíthető, illetve üzemeltethető kutakról a korlátozásról határozatot hozó hatóságnak nincsen tudomása.

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság határozatából fent idézett engedélyekre vonatkozó részek azt is alátámasztják, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogomat sérti a felszín alatti vizek kivételére vonatkozó közigazgatási eljárások megszüntetése, mert a saját engedélyem vonatkozásában a hatóság azért nem tud részrehajlás és tisztességes módon döntést hozni, mert hiányoznak azok az információk, amik felhasználását jogszabály a hatóság számára a tisztességes hatósági eljárás garanciájaként kötelezettségként ír elő, ugyanakkor ezen információkhoz a hatóság csak a felszín alatti vizek kivételére vonatkozó engedélyezési eljárások során tud jutni, illetve ha a nyilvántartások nem hiányosak. Az Alkotmánybíróság a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (XXIV. cikk (1) bek.) kapcsán kiemelte, hogy egyrészt „[a] tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmaként az Alkotmánybíróság számos olyan részjogosítványra mutatott rá gyakorlatában, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát

(gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni.” másrészt, hogy az „[...] nem az igazságos hatósági eljáráshoz való jogról rendelkezik, hanem az ügyfelek érdekében olyan korlátozhatatlan minőséget jelent, amelyet mindegyik hatóságnak érvényesítenie kell eljárása során.” Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tisztességes hatósági eljárás ügyfél központú, és ennek keretében számos részjogosítvánnyal rendelkezik, amelyek segítségével a hatóság döntését befolyásolni tudja, jogának és jogos érdekének védelme érdekében. A felszín alatti vizek kivételére vonatkozó szabályozás az engedélyezési eljárás megszüntetésével éppen ezt a védett ügyféli jogomat szüntette meg, és tett kiszolgáltatottá, kiüresítve a saját engedélyemre vonatkozó eljárási garanciákat is. Példaként az Alkotmánybíróság által is kiemelt eset hozható, hogy a hatóság csak az engedéllyel rendelkezők vízhasználatát tudja korlátozni, az engedély nélküli vízhasználatot nem. Ez pedig visszavezethető az engedély megszüntetésének következményeként előálló helyzetre, a nyilvántartások hiányos voltára. A nyilvántartásból származó információk felhasználásának kötelezettsége a döntés szakszerűségének eljárási garanciája. Ezt az eljárási garanciát azonban kiüresíti, ha a nyilvántartás azért nem lehet teljes, mert a jogalkotó megszünteti azokat a közigazgatási eljárásokat, amelyek része a nyilvántartás teljessé tétele.

2. A háztartási kutakra és a mezőgazdasági célú kutakra vonatkozó rendelkezések alaptörvény-ellenessége (Vgtv. 28/A. § (1a), (1c), (1d), (1e), (1f) bekezdései)

Az új engedélyezési rendszer Indokolása szerinti az engedélyezési rendszer alapját a vízkészletvédelmi országtérkép adja. A háztartási kutak esetén a kockázatmentes területnek minősített helyszíneken háztartási kút engedély és bejelentés nélkül létesíthető, ami egyben azt is jelenti, hogy nincsen olyan eljárás, amin keresztül az állam objektív intézményvédelmi feladatát elláthatná, és az egészséges élelmiszerhez való jog érvényesítése érdekében felléphetne. Kockázatosnak minősített területen pedig a kút létesítése előzetes bejelentés alapján lehetséges, melyre vonatkozóan a törvény semmiféle eljárási szabályt nem határoz meg, ezért az csak egy egyszerű nyilvántartásba vételi eljárásnak tekinthető. A mezőgazdasági célú kutak létesítéséhez az új engedélyezési rendszer szerint a kockázatmentes területeken a vízjogi engedély helyett elégséges az előzetes bejelentés, melynek jogszabály által megszabott tartalmát vízkészletvédelmi és vízminőségvédelmi szempontból az öntözési igazgatási szerv értékeli, és dönt a jóváhagyásról, vagy a vízjogi engedély megszerzésének kötelezettségéről. Ugyanakkor, ahogy azt már jeleztem, a törvény nem határozza meg azokat a szempontokat, amelyek a döntést hozó szervnek figyelembe kell vennie és nem zárja ki, hogy, a döntést meghozó szerv olyan mezőgazdasági kút létesítését is jóváhagyja, ahol a bejelentés adatlapja alapján nem tudható, hogy milyen vízkészlet típusból, vízbázisból nyeri a vizet, és elérheti-e a rétegvíz készletet.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a vízkészletvédelmi országtérképnek kiemelt jelentősége van a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi védelme szempontjából, mert részben átveszi azokat a funkciókat, amiket a vízjogi engedélyezési eljárásban a hatóság lát el. Ebből a szempontból értékelve a kockázati térképet megállapítható, hogy jelentős visszalépés következett be, hiszen az országtérképen, ahogy azt már bemutattam számos olyan veszély, illetve veszélyforrás nem szerepel – ideértve a vízkészlet túlhasználatát is –, amiket a hatóságok a tényállás tisztázása során, valamint döntésük meghozatalakor kötelesek figyelembe venni. Álláspontom szerint a védelmi szintben való visszalépésként értékelendő az is, hogy szemben a hatósági eljárással, aminek során a hatóság kötelessége, hogy mindig a felszín alatti vízkészlet, valamint az ivóvízbázisok aktuális állapotára, a vízigényekre, terhelésekre és

kockázatokra tekintettel hozza meg döntését, addig az országtérkép statikus állapotot mutat, még akkor is, ha meghatározott időszakonként – hatévenként – felül kell vizsgálni. Véleményem szerint az országtérképen alapuló engedélyezési rendszer, mely függetlenül a felszín alatti vizek és ivóvízbázisok éppen aktuális állapotától, magára az országtérképre tekintettel szükségtelenné teszi az engedély és bejelentés kérését, vagy az engedélyt felválthatóvá teszi az előzetes bejelentéssel, visszalépést eredményez a vízjogi engedélyben megtestesülő objektív intézményvédelmi szintben, és ezáltal az egészséges ivóvíz nyújtásáért felelős közszolgáltató vízbázisának védelmét jelentő objektív intézményvédelmi szintben is.

Az elkészült országtérkép a mezőgazdasági öntözési célú kutakra vonatkozó korábbi szabályozáshoz képest is visszalépést jelent. A kormányrendelet a hatósági nyilvántartásban szereplő talaj vagy talajvíz szennyezéssel érintett területeket nem sorolja a kockázatos területek közé, szemben a Vgtv. módosítás előtti 28/A. § (1a) a) pontjával, mely az ilyen területen létesülő kútra is a vízjogi engedély megszerzését írta elő. E kockázati tényezőnek figyelmen kívül hagyása a felszín alatti vizek mozgása miatt nemcsak a háztartási kutak használatát teheti veszélyessé, hanem rétegvíz kutakét is, különösen a hatósági beavatkozás nélkül létesíthető kutak esetén, ahol nincsen semmi lehetőség és biztosíték arra, hogy a háztartási kutak létesítésére és üzemeltetésére vonatkozó előírásokat betartják, illetve azok betartását a hatóságok kikényszerítik. Ennek kapcsán hangsúlyozandó, hogy a védelmi szintben való visszalépést jelent az, hogy a háztartási kutak jogszabálynak való megfelelésére vonatkozó hatósági ellenőrzés csak hivatalból indítható, kérelemre nem. A 28/A. § (1e) bekezdése ugyanis a közigazgatási eljárást szabályozó törvény felhatalmazása alapján kizárta a hatósági ellenőrzés kérelmezésének lehetőségét. (2016. évi CL. tv. 100.§ (2) bek. c) pont.)

Az engedélyezési rendszerhez képest az intézményvédelem szintjében való visszalépést eredményez az is, hogy nem a kút létesítőjének, hanem a hatóságnak kell bizonyítani, hogy a kút a jogszabályi követelményeknek megfelel. Az elővigyázatosság elve alapján felszín alatti vízkivételi kutat csak a jogszabályi követelményeknek megfelelő módon lehetne létesíteni, illetve üzemeltetni. A bizonyítási teher megfordítása az elővigyázatossági elvével ellentétes, mert a hatóság meglévő kútról mondhat csak véleményt és nem előzetesen. Ebből pedig az következik, hogy az új szabályozás nem zárja ki a jogszabálynak nem megfelelő kút létesítését, illetve nem képes megelőzni annak létesítését, és üzemeltetését.

Álláspontom szerint a vízkészletvédelmi országtérképen alapuló felszín alatti vízkivételi jogot biztosító új rendszer, az e pont alatt meghatározott kutakra vonatkozóan úgy vesz át hatósági funkciókat, hogy közben nem képes azonos hatékonysággal kizárni a veszélyeztető tényezőket, illetve nem képes azonos szinten védeni az egészséges élelmiszerhez való jog természeti alapját, a felszín alatti vizek állapotát, visszalépést eredményez mindkét alapvető jog objektív intézményvédelmi szintjében.

Álláspontom szerint téves a jogalkotó Indokolásban tett állítása, mely szerint „[a]z országtérkép alkalmazásával kizárható, hogy a vízbázist és ennek folytán az Alaptörvény P) +cikke (1) bekezdésében védendőként megjelölt tárgyi kört veszélyeztető tevékenység legyen végezhető.”, hiszen a hatósági döntéshozatalt, mint az állapotváltozásokhoz igazodó dinamikus rendszert nem lehet felváltani az országtérkép statikus rendszerével. A visszalépést a jogalkotó csak a háztartási kutak esetén és azt is csak a vízhasználathoz való hozzáférés egyszerűsítésének céljával indokolta.

Az Alkotmánybíróság több határozatában, így az Abh-ban is megfogalmazta, hogy a visszalépés mikor tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak. „Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében „[a]z 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 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti korlátozást az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának elvével kapcsolatosan is következetesen érvényesíti, azzal, hogy az elővigyázatosság elvével összhangban a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata is megalapozza a visszalépés tilalma sérelmét {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]}.” (Abh. Indokolás [65])

A fentiek annak igazolásául is szolgálnak, hogy a vízjogi engedélyezési rendszer az ingatlanom alatt húzódó felszín alatti vizek állapotát közvetlenül meghatározza. Az ingatlanom hasznosításában kiemelt szerepe van a rajta található kútnak, és az azon keresztül elérhető vízkészletnek és vízminőségnek. Az Alkotmánybíróság határozatai alapján az államot Alaptörvényből fakadó kötelezettség terheli a természeti erőforrások, köztük a kizárólagos tulajdonában álló felszín alatti vizek megóvására. Az ingatlan tulajdonjogának korlátozását a felszín alatti vizek az élethez való jog szempontjából is kiemelkedő jelentősége indokolja. A közérdek védelmét a kizárólagos állami tulajdon önmagában nem tudja ellátni, annak eszköze a vízjogi engedélyezési rendszer. Az új szabályozás a talajvíz kutakra vonatkozó szabályozás módosításával megszüntette azt a védelmi mechanizmust, amely az egészséges élelmiszer termesztését lehetővé tevő vízbázis védelmét a negatív hatásoktól megóvhatná. Ahogy azt a tényállásban is leírtam a felszín alatti vizek egy rendszert alkotnak, ezért az állam intézményvédelmi kötelezettségének ki kell terjednie a felszín alatti vizek egészére, figyelembe véve a különböző rétegek közötti vízmozgást. A vízjogi engedélyezési rendszer a felszín alatti víz állapotának védelmén keresztül egyszerre védi a közérdeket és az ingatlan víztől függő használatát. A jogalkotó azonban olyan szabályozást vezetett be, ami nem képes megvédeni a felszín alatti vizek állapotát, és emiatt visszalépést eredményezett nemcsak a közérdek védelmében, hanem az ingatlanhoz tartozó alkotmányos tulajdonvédelemben is.

Az Alkotmánybíróság határozataira tekintettel álláspontom szerint a jogalkotó a visszalépés tilalmába ütköző módon módosította az engedélyezési szabályok alapját, és nem igazolta, hogy az más alapvető jog, vagy alkotmányos érdek érvényesítéséhez szükséges volt, illetve, hogy a szabályozás a szükségességhez igazodóan arányos, ezért véleményem szerint a Vgtv. 28/A. § (1a), (1c), (1d), (1e), (1f) bekezdései alaptörvény-ellenesek.

3. Az engedély nélkül, vagy engedélytől eltérően létesített kutakra vonatkozó rendelkezések alaptörvény-ellenessége (45/N. § és a 45/O. §)

Határozatában az Alkotmánybíróság az engedélyezési rendszer enyhítésére vonatkozóan elvi érveléssel fogalmazta meg, hogy „[a]bban az esetben, ha a felszín alatti vizekből történő, a jelenleg hatályos szabályozás szerint teljes mértékben és kötelezően engedélyköteles tevékenység a Törvény hatálybalépését követően részben vagy egészben engedély és bejelentés nélkül végezhetővé válhat, az már önmagában is a szabályozásban történő visszalépésként értékelhető, függetlenül attól, hogy a későbbiekben elfogadásra kerülő kormányrendelet pontosan milyen körben kívánja meghatározni az engedély és bejelentés nélkül is végezhető vízkivételek körét.” (Abh. Indokolás [61])

„[...] Az a szabályozás, amely lehetővé teszi az előzetes engedélyezési eljárás megszüntetését akár csak a vízkivételek egy szűk körére vonatkozóan is, és ehelyett utólagos hatósági ellenőrzéssel kívánja biztosítani a felszín alatti vizek mennyiségének és minőségének megőrzését, a már elért védelmi szinttől történő visszalépést valósít meg.” (Abh. Indokolás [63])

Az Alkotmánybíróság idézett megállapításai a jogalkotóra kötelezőek. E kötelezettség ellenére a jogalkotó az engedély nélkül, illetve az engedélytől eltérően létesített 2024. január

elseje előtt létesített kutakra vonatkozó szabályok a Vgtv. 45/N. § és a 45/O. § hatálya alá tartozó kutakra vonatkozóan teljes mértékben eltörölte mind a fennmaradási engedély megszerzésére, mind a bejelentésre vonatkozó kötelezettséget visszalépést eredményezve a jogszabályok által biztosított objektív intézményvédelem szintjében.

Létezésüket és üzemeltetésüket jogszerűvé tette annak ellenére, hogy azok feltételeiről szakmai követelményeknek való megfelelőségükről a vízügyi hatóságoknak, illetve a kizárólagos állami tulajdonban lévő vízvagyonért felelős vízügyi igazgatóságoknak hivatalos tudomása nincsen, a vízkivételre vonatkozó, az alapvető jogaim érvényesülésének feltételét biztosító releváns vízkészlet-gazdálkodási és vízvédelmi szempontból elengedhetetlen szakmai szabályokat előzetesen nem tudták meghatározni, kikényszeríteni és utólagosan sem tudják meghatározni és hatékonyan ellenőrizni.

Az Alkotmánybíróság határozatai alapján, véleményem szerint megállapítható, hogy a vízjogi engedélyezési rendszerre vonatkozó szabályok megváltozása nem csak azok jogviszonyát érinti, akik az engedélyezési jogszabály közvetlen címzettjei, hanem a vízjogi engedély intézményvédelmi funkcióján keresztül azokra is kiterjed, akik a vízjogi engedélyen keresztül az alapvető jog intézményvédelmének részese, kötelezettje vagy annak élvezője.

Az intézményvédelem szintjében okoz visszalépést a mezőgazdasági célú kutak felelősségi szabályozása is. A rendelkezés szerint a mezőgazdasági célú kút üzemeltetőjét úgy teszi a vízkivétel mennyiségi és minőségi állapotáért felelőssé, hogy közben a talajvízkészletet igénybe vevőkről sem a hatóságtól, sem a vízvagyon vagyongazdálkodójától információhoz nem tud jutni, mert a kutakhoz nem kell fennmaradási engedély és bejelentés sem. A felelősségi szabályok a védelem fontos részét képezik, hiszen azok határozzák meg, hogy kinek a kötelezettsége a megelőző, vagy kárelhárító intézkedések megtétele. Az Alkotmánybíróság a vízjogi engedélyezési rendszer felülvizsgálatakor elvi jelentőséggel mondta ki, hogy „[...] a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]}, illetőleg ezen szabályok betartását biztosítsa és adott esetben kikényszerítse.” (Abh. Indokolás [14]) E megállapításra tekintettel a kút üzemeltetőjét egy absztrakt cél, a vizek jó állapota célkitűzésének eléréseért, és nem konkrét kötelezések, anyagi jogi normák betartásáért tették felelőssé. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[a] felszín alatti vízkészletek használatának sajátossága, hogy egy adott vízkészlet használói kútjaikon keresztül még akkor is befolyásolják a vízkészlet mennyiségét és minőségét, és ezáltal a saját vízhasználatukon keresztül egy egész térség vízhasználatát és minőségét, ha arról egyébként nincs is tudomásuk. Mindez már önmagában is indokolja a vízkészletekkel való egységes gazdálkodás szükségességét, amely feladat ellátására kizárólag az állam lehet képes. A vízkészletekkel való gazdálkodásnak ugyanis az a feladata, hogy oly módon biztosítsa az indokolt vízigények biztonságos kielégítését, hogy az sem a vizek mennyiségi és minőségi védelmét, sem pedig a felszín alatti vizekhez kapcsolódó ökoszisztémák fenntarthatóságát ne veszélyeztesse.” (Abh. Indokolás [35]) Mindezek aláhúzzák az állam vízkészlet gazdálkodási és vízvédelmi feladatát és felelősségét, melynek részbeni áthárítása egy olyan személyre, jelen esetben a kút üzemeltetőjére, aki a feladatellátására alkalmatlan, veszélyezteti a vízkészlet, azon belül az egészséges ivóvíz mennyiségi és minőségi megőrzéséhez, védelméhez szükséges tevékenységek megtételét, azok kikényszerítését, s ezzel az alapvető jogaim objektív intézményvédelmi szintjében visszalépést okoz.

Az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság elvének meg nem felelő szabályozást a visszalépés tilalmába ütközőnek tekinti. Az Abh. is kiemelte, hogy „[...] az elővigyázatosság elvéből következő módon 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]}. Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.” (Abh. Indokolás [62])

A módosításhoz fűzött Indokolás szerint az új szabályozással a háztartási kutakra vonatkozó engedélyezési szabályok enyhítésével, illetve eltörlésével a jogalkotó a lakosság testi és lelki egészséghez való jogát valamint otthonteremtését kívánja előmozdítani a kutak létesítésének és üzemeltetésének egyszerűbbé tételével. Ugyanakkor nem igazolta, hogy ehhez miért van szükség az állami objektív intézményvédelem szintjének lerontására. A jogalkotó az Indokolásban többször is hivatkozik az Abh-ra, mint olyanra, amit a jogalkotáskor figyelembe vett. Ezen állítást a fentiekén túl az is cáfolja, hogy az Alkotmánybíróság kifejezetten az engedélyezési rendszer megtartását, és a szabályok kikényszerítését tartotta olyannak, ami az Alaptörvénnyel való összhangot megteremti. „*Figyelemmel ugyanis a felszín alatti vizek jelentőségével, és az engedélyezési eljárás felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi védelméhez kötődő szerepével kapcsolatos megállapításokra, nem az engedélyezési rendszer eltörlése, hanem annak teljes körű fenntartása és hatékony érvényesítése tekinthető olyannak, mint amely elengedhetetlen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt jogok és értékek védelméhez.*” (Abh. Indokolás [69])

Miközben a módosítással szemben számos szakmai szervezet mellett a jövő nemzedékek szószólója is felemelte hangját, az Indokolás semmi magyarázatot nem adott arra, hogy a 2016. évi XLI. törvény indoklásában kifejtettekhez képest miért változott meg a véleménye ezen kutakról, miért nem tartja már őket veszélyesnek, hiszen ahogy azt az Alkotmánybíróság is idézte, akkor maga a jogalkotó állapította meg, hogy „[a]z engedély nélkül létesített és üzemeltetett kutak, illetve más vízkivételek veszélyforrást jelentenek, mivel ezek nem szerepelnek a vagyonkezelői és hatósági nyilvántartásokban, így a gyakran igen jelentős mennyiségű felhasznált vízkészletekkel nem lehet gazdálkodni, vizeink állapotértékelése bizonytalanná válik.” (Abh. Indokolás [60]), s miért hagyta figyelmen kívül a különböző stratégiai dokumentumokat, így a 3. vízgyűjtőgazdálkodási tervben a felszín alatti vizek állapotát leíró (pl.: a talajvíz mélységére, minőségére), illetve azt veszélyeztető (pl.: nitrát szennyezés, ipari szennyező források) tényeket. Továbbá miért hagyta figyelmen kívül a módosítás Indoklásában saját maga által is nevesített veszélyt: „*A vízzáró réteg elérése ugyanis azt a kockázatot jelentené, hogy a talajvíz és a vízzáró réteggel elválasztott mélyebb, ivóvíz minőségű rétegek vízkészlete összekapcsolódik, így a felszínről a már szennyezett talajvíz a kút mentén lejuthat a mélyebb rétegekbe, ami akár az ivóvíztermelő kutakat is elérheti.*” Továbbá az engedély nélkül és engedélytől eltérően létesített kutak esetén miért tartotta elégségesnek csak a talpmélységre és vízzáró rétegre vonatkozó korlátozást, és még az országtérképen megjelenített kockázatot sem, miközben ez utóbbira úgy hivatkozott, mint „[...] aminek alkalmazásával kizárható, hogy a vízbázist és ennek folytán az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésében védendőként megjelölt tárgyi kört veszélyeztető tevékenység legyen végezhető.” (Módosítás Indoklása)

Az Alkotmánybíróság határozataira tekintettel álláspontom szerint a jogalkotó a visszalépés tilalmába ütköző módon szüntette meg a 2024. január elseje előtt létesített kutakra vonatkozó az engedélyezési szabályokat, és nem igazolta, hogy az más alapvető jog, vagy alkotmányos érdek érvényesítéséhez szükséges volt, illetve, hogy a szabályozás a

szükségességhez igazodóan arányos, ezért véleményem szerint a Vgtv. 45/N. § és a 45/O. § alaptörvény-ellenesek.

A fentieket összegezve, a vízhasználat egyszerűsítésén kívül a jogalkotó egyik támadott rendelkezés kapcsán sem határozott meg olyan más alapvető jogot vagy alkotmányos értéket, amely a visszalépés Alaptörvénnyel való összhangját igazolná, sőt, magának a XX. cikkben foglalt alapvető jognak rontotta le az objektív intézményvédelmi szintjét, mintegy a szabályozás igazolásaként. Továbbá nem vette figyelembe az Alkotmánybíróság jogalkotóra kötelező megállapításait. Az előbbiek álláspontom szerint bizonyítják, hogy a támadott rendelkezések mind a XX. és azon belül kiemelten az egészséges élelmiszerhez való jogom, mind a XXI. cikk (1) bekezdéssel biztosított alapvető jogom sérelmét a visszalépés tilalmába ütköző módon okozzák. Továbbá a vízjogi engedélyezési rendszer megszüntetése a XIII. cikk (1) bekezdésével biztosított tulajdonhoz való jogom sérelmét okozza, mert az alkotmányos tulajdonvédelem közjogi korlátozásában visszalépést idézett elő, továbbá az a XXIV. cikk (1) bekezdésével biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jogom sérelméhez is vezetett, és a jogalkotó e jogok vonatkozásában sem határozott meg olyan alapvető jogot, vagy alapvető értéket, mely a visszalépést, annak szükségességét és arányosságát indokolná. Mindezekre tekintettel véleményem szerint megállapítható a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenessége és indokolt megsemmisítésük.

III. EGYÉB NYILATKOZATOK ÉS MELLÉKLETEK

B) NYILATKOZAT AZ INDÍTVÁNYOZÓ SZEMÉLYES ADATAINAK NYILVÁNOSSÁGRA HOZHATÓSÁGÁRÓL

Ezúton nyilatkozom, hogy személyes adataim nyilvánosságra hozatalához **nem járulok hozzá.**

C) AZ ÉRINTETTSÉGET ALÁTÁMASZTÓ DOKUMENTUMOK

Érintettségemet az alábbi dokumentumok másolatával támasztom alá:

- személyi igazolvány és lakcímkártya másolata
- személyi igazolvány hosszabbítását igénylő adatlap
- ingatlan tulajdoni lap másolata
- a kút hatósági vízjogi üzemeltetési engedélyének másolata
- a kút vízének vizsgálatáról készült jegyzőkönyv másolata

Kelt: Székesfehérvár, 2024.06.26

