

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 16/2022. (VII. 14.) AB HATÁROZATA

a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezési alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése utólagos normakontroll tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (4) bekezdésének a „kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik.” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisítést követően a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (4) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„A Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül – a medencés kikötő és a hozzá kapcsolódó épületek kivételével – épület nem helyezhető el. Jogszerűen épített épület a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül felújítható.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (5) bekezdésének a „kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisítést követően a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (5) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„Településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén – az e törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan – a településrendezési tervben előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető.”

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 75. § (3) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenes, azért azt megsemmisíti.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 76. §-ának „vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisítést követően a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 76. §-a az alábbi szöveggel marad hatályban:

„Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a településrendezési tervben strandként, kempingként, zöldterületként, parttal érintkező közlekedési területként kijelölt építési övezet, övezet területének együttes nagysága és a tómederrel érintkező partszakaszának hossza összességében nem csökkenthető.”

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

[1] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján ötvenegy országgyűlési képviselő utólagos absztrakt normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.

- [2] Az indítványozók a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MATrT.) 71. § (4) bekezdésének a „kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik” fordulata, 71. § (5) bekezdésének a „kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik” fordulata, 75. § (3) bekezdés *b*) pontja, valamint 76. §-ának a „vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását és a támadott törvényi rendelkezések *ex tunc* hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.
- [3] Az indítványozók szerint a támadott törvényi rendelkezések sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, XXI. cikk (1) bekezdését, valamint I. cikk (3) bekezdését.
- [4] Az indítványozók indítványukban ismertették az MATrT. egyes támadott rendelkezéseit, rámutatva arra, hogy azok milyen kivételt jelentenek a főszabály alól. Az MATrT. 71 § (4) bekezdése főszabályként előírja, hogy a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül épületet nem lehet elhelyezni. A főszabály alól az MATrT. említett törvényi rendelkezése két kivételt enged. Egyrészt medencés kikötő és a hozzá kapcsolt épületek jogszerűen építhetők. Ezenkívül jogszerűen építhető épület, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában az MATrT. felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet a korlátozástól eltérést enged.
- [5] Az MATrT. 71. § (5) bekezdésének főszabálya alapján „településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén – az e törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan a településrendezési tervben előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető.” A főszabály alól egy kivételt enged az MATrT. 71. § (5) bekezdése, amikor kimondja, hogy „kivéve, ha az e törvény [MATrT.] felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik.”
- [6] Az MATrT. 75. § (3) bekezdés *b*) pontja – az indítványozók értelmezése szerint – egy olyan kivételt határoz meg, amely az MATrT. 75. § (3) bekezdés *a*) pontjában szereplő, maximum 3%-os beépíthetőség alól ad „felmentést” arra az esetre, ha különleges területként strandként sorolják be a kempinget. E körben az indítványozók két körülményre hívják fel a figyelmet. Az első, hogy a törvény ugyan korlátozza a kemping különleges terület strandként való besorolást, vagyis azt, hogy a kemping milyen módon sorolható át más besorolású területre, azonban a különleges terület strand besorolásának megváltoztatására ez a korlátozás nem tér ki. A különleges terület strand más különleges területté való besorolásának lehetősége az indítványozók értelmezése szerint „nyitott”. A második, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 2. melléklete szerint a különleges terület beépíthetősége akár 40% is lehet. Az OTÉK 24. § (2) bekezdés *o*) pontja értelmében bármilyen terület kijelölhető különleges területként. Ez alapján az indítványozók szerint a különleges terület strand beépíthetősége is az OTÉK felhívott jogszabályi rendelkezései alapján határozható meg, ettől eltérő értelmezés az MATrT. törvényalkotói indokolásából sem következik.
- [7] Az indítványozók szerint az MATrT. támadott törvényi rendelkezései, a környezet védelmét szolgáló beépítési korlátozások alól garanciák nélküli felmentést adnak, visszalépve a korábbi, tartalmilag azonos szabályozásban meghatározott védelmi szinttől.
- [8] Az indítványozók érvelése szerint az MATrT. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény P) cikkét. E körben hangsúlyozzák, hogy az Alaptörvény P) cikke a környezet védelmének általános kötelezettségét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) foglalta össze az erre vonatkozó megállapításait, melynek indokolásából az indítványozók az alábbiakat emelték ki: „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára” (Abh1., Indokolás [25]). Az indítványozók rámutattak arra, hogy az Abh1.-ben meghatározott kötelezettség egyes részeit is kidolgozta az Alkotmánybíróság ezen határozatában. Ennek értelmében: „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább,

ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei s mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit” (Abh1., Indokolás [33]).

- [9] Az indítványozók az Abh1. indítványban idézett, fenti megállapításai alapján kiemelik, hogy az állam kötelezettsége a természeti erőforrásokhoz, így a természetes vizekhez való hozzáférés biztosítása. A hozzáféréssel kapcsolatos kötelezettség az indítványozók értelmezésében azt jelenti, hogy a szabad hozzáférést biztosítani kell a jelen generáció számára. Ennek a hozzáférésnek a „belső korlátját” jelenti, hogy a jövő nemzedék érdekének tiszteletben tartásával kell a hozzáférést biztosítani. Ez a „belső korlát” azonban az indítványozók szerint nem jelenti azt, hogy a szabad hozzáférést nem kell biztosítani, pusztán annyit jelent, hogy a szabad hozzáférés biztosításánál a jövő nemzedék érdekeit figyelembe kell venni, oly módon, hogy az arra való hivatkozás a szabad hozzáférés korlátozásának „legitim alapja” lehet. A jövő nemzedék érdekeinek hiányában azonban ez a belső korlátozási indok az indítványozók szerint nem merül fel.
- [10] Az indítványozók rámutattak arra, hogy az Alaptörvény P) cikke szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott egészséges környezethez való joggal, előbbi az utóbbi intézményvédelmi kötelezettségének a részleteit tartalmazza. Az indítványozók e körben kiemelték: „A nemzet közös öröksége védelemének fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi.” Az indítványozók hivatkozással a 3104/2017. (V. 8.) AB határozatra, arra is rámutattak, hogy a védett jogok körét az Alkotmánybíróság tágan értelmezte, és e körben a műemlékvédelem terén is fontos megállapításokat tett: „A műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíróképessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat. Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell. A bírónak tehát arra van alkotmányos értelemben jogköre és lehetősége, hogy a nyilvántartásbavételi eljárásban észlelt jogsértés esetén a hatóságot új eljárásra utasítsa.”
- [11] Az indítványozók a fent bemutatott alkotmánybírói gyakorlat alapján kiemelték azt, hogy az Alaptörvény P) cikke és az abból levezetett részletszabályok egységesen részesülnek védelemben, mint az egészséges környezethez való jog intézményi oldala. Ebből következően nézetük szerint az Alaptörvény P) cikkének vonatkozásában is értelmezhető és alkalmazható a visszalépés tilalmával kapcsolatos korábbi alkotmánybírói gyakorlat. Hivatkoztak arra, hogy az Alkotmánybíróság legkorábban 28/1994. (V. 20.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) rögzítette a visszalépés tilalmára vonatkozó megállapításait. Az indítványozók az Abh2. indokolásából az alábbiakat emelték ki: „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan” (ABH, 1994, 134, 140). „Az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan” (ABH, 1994, 134).
- [12] Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségét és a visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elmúlt évek gyakorlatában is vizsgálta; meghatározva, hogy a P) cikk rendelkezései az Alaptörvényben megjelenő konkrétumai annak a kötelezettségnek, amelyek korábban az egészséges környezethez való jog részét képezték. E körben az indítványozók a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat indokolásából az alábbiakat idézték: „A visszalépés tilalmának (*non-derogation*) mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet

védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása. A szabályozással kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy »[e] jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.« (ABH 1997, 133, 138) Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ezt a kötelezettséget még egyértelműbbé teszi és közvetlenül alaptörvényi szintre emeli, amikor rögzíti, hogy a természeti erőforrások »védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége« (Indokolás [27]).

- [13] Az indítványozók a bemutatott alkotmánybíróági gyakorlat alapján kiemelték, hogy a korlátozás akkor legitim, amennyiben az a jövő nemzedék érdekében történik, azonban ez esetben is figyelembe kell venni az arányosság követelményét. Amennyiben nem ez a korlátozás alapja, akkor az elért védelmi szinttől való visszalépés csak akkor lehetséges, amennyiben ez alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében elengedhetetlenül szükséges.
- [14] Az indítványozók szerint az MATrT. indítvánnyal támadott törvényi rendelkezései nem tartalmazznak ilyen rendelkezéseket, indokokat. Az MATrT. 71. § (4) bekezdése pusztán a „különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot” fordulatot tartalmazza, míg „a másik két esetben” még ilyen követelményeket sem támaszt, a főszabálytól való eltérés lehetőségét pusztán a jogszabályok megalkotásának tényével legitimálja. Az indítványozók nézete szerint ez olyan „hiányos garanciarendszer”, amely nem felel meg az elért védelmi szinttől való visszalépés lehetőségét tiltó szabályoknak.
- [15] Az indítványozók kifejtették továbbá, hogy az elért védelmi szinttől való visszalépés nemcsak a törvényi főszabályok alól „kimentést” biztosító felhatalmazási rendelkezéseken érhető tetten, hanem a korábbi szabályozással összehasonlításban is.
- [16] A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (a továbbiakban: BKÜTrT.) 2019. március 14-ig volt hatályos. A BKÜTrT. rendelkezéseitől való eltérés (visszalépés) az indítvány szerint elsősorban, az MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja és 76. §-ának támadott fordulata esetén jelentős. A BKÜTrT. 19. § (3) bekezdés b) pontja a különleges terület strand vonatkozásában maximum 15%-os beépíthetőséget engedett a kemping átminősítése esetén. Az MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja ezt a speciális beépítési korlátozást „eltüntette”, teret engedve ezzel a különleges területek beépíthetőségére vonatkozó főszabálynak. Az MATrT. 76. §-ának indítvánnyal támadott rendelkezése az indítványozók szerint a BKÜTrT. 2019. január 1-jéig hatályban lévő, 19. § (3) bekezdésével vethető össze, amely pusztán zöldterületek létrehozására tekintettel (tehát konkrétan meghatározott célból) engedte a strandok méretének csökkentését. Az MATrT. 76. §-ának támadott rendelkezése alapján ettől negatív irányba is eltérhet a jogalkotó (akár rendeletben is), vagyis összességében is csökkenhet a strandok és a zöldterületek mértéke, amennyiben azt az MATrT. vagy az annak felhatalmazása alapján kiadott Korm. rendelet megengedi. Ez az indítványozók szerint egyértelmű visszalépés a korábbi, 2019. előtti állapothoz képest, hiszen jogszabályi felhatalmazás alapján nem a természeti erőforrások védelme érdekében, a zöldterületek növelése nélkül is csökkenthető a strand területe.
- [17] Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében nemcsak azon rendelkezések ellentétesek az Alaptörvénnyel, amelyek „maguk” tételesen korlátozzák ezen jogokat, hanem azok is, amelyek ilyen hatósági gyakorlat kialakulásának szolgálhatnak alapul. E körben az indítványozók a 14/1998. (V. 8.) AB határozat indokolásából az alábbiakat idézték: a támadott jogszabály az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatával összhangban nem álló értelmezés esetén „[m]agában hordja az alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat kialakulásának veszélyét. Az a megfogalmazás ugyanis, amely a környezet terhelésének kizárólag az ágazati koncepciókkal összhangban történő megállapítására utal, a jogalkalmazókban könnyen kelthet olyan látszatot, mintha az ágazati koncepciók feltétlen elsőbbséget élveznének a környezetvédelmi érdekekkel szemben” (ABH 1998, 126, 130).
- [18] Az indítványozók kiemelték, hogy az MATrT. indítvánnyal támadott rendelkezései arra adnak lehetőséget a mindenkori Kormánynak, hogy az MATrT. 71. § (4) bekezdése szerinti esetben miniszteri rendeletben, az MATrT. 71. § (5) bekezdése szerinti esetben kormányrendeletben, míg az MATrT. 75. § (3) bekezdése szerinti esetben helyi önkormányzati rendeletben olyan jogi szabályozásokat alkossanak, amelyek az Alaptörvényben részletezett, az Alkotmánybíróági gyakorlat alapján is biztosított alkotmányos jogokat korlátoznak.
- [19] Az indítványozók szerint önmagában is csökkenti az elért védelmi szintet az, hogy az MATrT. támadott szabályai nem teremtik meg azokat a törvényi szintű garanciális szabályokat, amelyek meghatároznák, hogy milyen feltételek mellett lehet a vonatkozó, nem törvényi szabályokat megalkotni. Ezen törvényi szabályok, „törvényi instrukciók” hiányában a megalkotott jogszabályok az alapjogok önkényes korlátozását eredményezik.

Az indítványozók rámutatnak, hogy az MATrT. indítvánnyal támadott törvényi rendelkezései már önmagukban is az elért védelmi szinttől való visszalépést jelentenek azáltal, hogy lerontják ezt a szintet, mivel a védelmi szint korlátozhatóságának lehetőségét teremtik meg anélkül, hogy az más alapvető jogok érvényesítéséhez elengedhetetlenül szükséges, illetve szükségesség esetén arányos lenne. Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy az MATrT. felhatalmazó törvényi rendelkezései alapján megalkotott, az MATrT.-nél alacsonyabb jogforrási szintű jogszabályok elfogadásának a követelményére vonatkozó eljárási szabályok és az ilyen jogszabályok (különösen az „elfogadási procedúra”) nyilvánossága alacsonyabb a törvényéhez képest. Kifogásolták továbbá azt is, hogy „a delegált alapjogkorlátozási hatáskör következtében” megkerülhetővé válnak azok a törvényekkel szemben támasztott, az alapjogok korlátozásra vonatkozó alaptörvényi szabályok, amelyeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmaz.

- [20] Nézetük szerint az MATrT. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket is, mivel a garanciális szabályok hiánya miatt azok az alapjogok korlátozásához szükséges törvényi jogforrási szinttől alacsonyabb jogforrási szintre „delegálják” a jogalkotást (rendeletalkotást), amely már önmagában is ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel. Az indítványozók kifejtik, hogy az alapjogok korlátozása csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti feltételek mellett lehetséges, ennek megfelelően az alapvető jogok korlátozása akkor alaptörvényszerű, ha *a*) közvetlen vagy jelentős korlátozás esetén arra törvényben kerül sor [23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [168]], *b*) az alapjogot korlátozó norma a hatását tekintve kiszámítható és előre látható [31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378] [az *a*)–*b*) pontok együttesen jelentik a korlátozás törvényben előírtságának követelményét], *c*) az más alapvető jog vagy alkotmányos érdek, cél védelme érdekében elkerülhetetlenül szükséges [6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16]], *d*) a korlátozás az adott cél elérésére alkalmas [15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [53]], *e*) a korlátozás nem önkényes [14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [83]] [a *c*)–*e*) pontok együttesen jelentik a szükségesség feltételét], *f*) az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban kell, hogy legyen egymással, *g*) a jogalkotó a korlátozás során az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazza, *h*) a korlátozás ne érintse az alapjog lényeges tartalmát [az *f*)–*h*) pontok együttesen jelenik az arányosság feltételét, 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]–[104]].
- [21] Az indítvány szerint az MATrT. támadott rendelkezési sértik az *a*) pontban jelzetteket, mivel a garanciális szabályok hiányában a rendeletek az egészséges környezethez való jog lényeges tartalmi elemeit is korlátozhatják. Az így megalkotott rendeletek hatása nem látható előre, az előzetes hatásvizsgálat elmaradása miatt, ami önmagában nem eredményezi egy jogszabály közjogi érvénytelenségét [24/2019. (VII. 23.) AB határozat]. A hatásvizsgálat elmaradása ugyanakkor „a nyilvánosság csökkenése miatt” megakadályozza, hogy a környezeti kérdésekben a támadott rendelkezések alapján hozott döntések hatását felmérjék, vagy, a felmérés elmaradása esetén, azokat időben jelezzék.
- [22] Mindezek alapján az indítványozók arra a megállapításra jutnak, hogy az MATrT. támadott rendelkezései sem formailag, sem tartalmilag nem felelnek meg az alapjogkorlátozással kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseknek és az ez alapján kialakult alkotmánybírói gyakorlatnak.
- [23] Az Alkotmánybíróság megkereste az igazságügyi minisztert és a Miniszterelnökséget vezető minisztert az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjuk kifejtése érdekében. Az igazságügyi miniszter a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel közös választ terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyet döntése során az Alkotmánybíróság figyelembe vett.

II.

- [24] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik,

amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

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

[25] 2. Az MATrT. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„71. § (4) A Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül – a medencés kikötő és a hozzá kapcsolódó épületek kivételével – épület nem helyezhető el, kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik. Jogszerűen épített épület a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül felújítható. ”

„71. § (5) Településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén – az e törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan – a településrendezési tervben előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető, kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik.”

„75. § (3) A kemping területének más övezetbe történő besorolása csak
a) zöldterületként legfeljebb 3%-os beépítettséggel, vagy
b) különleges terület strandként
valósítható meg.”

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

III.

[26] Az indítvány megalapozott.

[27] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az absztrakt utólagos normakontroll indítványt az arra jogosultak terjesztették-e elő, és hogy az megfelel-e a határozott kérelemre vonatkozó, az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt törvényi követelményeknek. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel fennálló összhangját. Az Abtv. 24. § (1) bekezdése – visszautalva az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjára – szintén rögzíti azt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata az említett alaptörvényi rendelkezés alapján.

[28] A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az absztrakt utólagos normakontroll indítvány ötvenegy országgyűlési képviselő terjesztette elő, így az az indítvány előterjesztésére jogosultaktól származik.

[29] Az indítvány megfelel továbbá az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt a határozott kérelemre vonatkozó törvényi követelményeknek is, az alábbiak szerint. Az indítványozók megjelölték az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozási jogosultságukat megalapozó alaptörvényi és törvényi rendelkezést [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont, Abtv. 24. § (1) bekezdés], előadták az eljárás megindításának az indokait, megjelölték az Alkotmánybíróság által vizsgálandó törvényi rendelkezéseket [MATrT. 71. § (4) bekezdés, 71. § (5) bekezdés, 75. § (3) bekezdés b) pont, 76. §], megjelölték az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [P cikk (1) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés, XXI. cikk (1) bekezdés], indokolták, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezések miatt ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, és kifejezett kérelmet terjesztettek elő a sérelmezett törvényi rendelkezések *ex tunc* hatályú megsemmisítésére. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a határozott

kérelem törvényi követelményének megfelelő, az arra jogosultak által előterjesztett indítványt érdemben bírálta el.

- [30] 2. Az Alkotmánybíróság az érdemi elbírálás keretében elsőként áttekintette az MATrT. indítvánnyal támadott szabályozását, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésére és XXI. cikk (1) bekezdésére irányadó gyakorlatát. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt, hogy az MATrT. támadott szabályozása a természetvédelem területén megalkotott törvényi rendelkezésnek minősül-e. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett továbbá azt is, hogy az MATrT. támadott rendelkezései tartalmi kapcsolatba hozhatók-e az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel, különösen az egészséges környezethez való alapjog alkotmányos védelmi körével. Az indítvány alapján e körben állást kellett foglalnia abban is, hogy alkotmányosan értékelhető tartalmi kapcsolat esetén az MATrT. támadott törvényi rendelkezései alapján – a jogalkotásra felhatalmazott jogosultak által a törvényi felhatalmazásban meghatározott tárgykörben megalkotható rendeletek – alkotmányosan megfelelő jogforrási szinten szabályoz(hat)nak-e. Állást kellett foglalnia az Alkotmánybíróságnak abban is, hogy az MATrT. támadott rendelkezései visszalépést jelentenek-e az adott szabályozási területen a természet védelmének jogszabállyal biztosított (korábban már elért) védelmi szintjéhez képest, és amennyiben igen, úgy a visszalépés megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében foglalt elsődleges alapjogi tesztnek.
- [31] 3. Az MATrT. Magyarország és egyes kiemelt térségei területrendezési tervét szabályozza.
- [32] Az MATrT. preambuluma értelmében az Országgyűlés – figyelemmel az ország általános és egyes térségeinek kiemelkedő gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésére, és arra, hogy e fejlődéshez a véges és nehezen megújuló táji, természeti, környezeti és épített környezeti értékek hozzájárulása elvitathatatlan – az ország kiegyensúlyozottabb területi fejlődése, a terület- és gazdaságfejlesztés hatékony területi irányítása, az okszerű és takarékos területhasználat, valamint a gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóság megőrzése érdekében, az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióban lefektetett területhasználati elvekkel összhangban a területhasználat módja és szabályai tárgykörében alkotta meg az MATrT.-t.
- [33] Az MATrT. 1. §-a – összhangban a preambulumaival – a törvény céljaként azt jelöli meg, hogy az ország egészére, valamint egyes kiemelt térségekre meghatározza a térségi területfelhasználás feltételeit, a műszaki infrastruktúra-hálózatok összehangolt térbeli rendjét, a terület- és gazdaságfejlesztés hatékony területi, területhasználati orientálása érdekében, tekintettel a fenntartható fejlődésre, valamint a területi, táji, természeti, ökológiai és kulturális adottságok, értékek, honvédelmi érdekek és a hagyományos tájhasználat megőrzésére, illetve erőforrások védelmére. A hatékony és korszerű területrendezés ennek érdekében folyamatos, rendszeresen megújuló, összehangolt rendszert alkot az ország területi képét megalkotó fejlesztési stratégiákkal.
- [34] Az MATrT. 2. §-a a törvény hatályát határozza meg. A Második Részben foglalt Országos Területrendezési Terv területi hatálya kiterjed az ország teljes közigazgatási területére [2. § (1) bekezdés]. A Harmadik Részben foglalt, a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervének területi hatálya Budapestre, valamint Pest megyének a törvény 1/1. mellékletében felsorolt, a budapesti agglomerációhoz tartozó településeire (Budapesti Agglomeráció) terjed ki [2. § (2) bekezdés]. A Negyedik Részben foglalt, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének területi hatálya a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet településeire terjed ki. A Balaton Kiemelt Üdülőkörzethez tartozó települések jegyzékét a törvény 1/2. melléklete tartalmazza [2. § (3) bekezdés].
- [35] Az MATrT. XI. Fejezetében foglalt rendelkezések területi hatálya a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet partinak és partközelinek nem minősülő településeire terjed ki [2. § (4) bekezdés].
- [36] Az MATrT. XII. Fejezetében foglalt rendelkezések területi hatálya a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet parti és partközeli településeire terjed ki, amelyek jegyzékét az 1/3. melléklet tartalmazza [2. § (5) bekezdés].
- [37] Az MATrT. XIII. Fejezetben foglalt rendelkezéseinek területi hatálya a Balaton vízparti területeire terjed ki, amelyek területi lehatárolását a területrendezésért felelős miniszter rendelete állapítja meg [2. § (5) bekezdés].
- [38] Az MATrT. indítvánnyal támadott rendelkezései a törvény XIII. Fejezetében, „A Balaton vízparti területei” fejezetcím alatt kerültek szabályozásra. Az MATrT. 71. § (4) és (5) bekezdéseinek indítvánnyal támadott szövegrészei a XIII. Fejezet 44. pontjában a „Beépítés” cím alatt találhatók. Az MATrT. 71. § (4) bekezdése azt tartalmazza, hogy a Balaton szabályozási partvonalától számított harminc méteres sávon belül épület nem helyezhető el. Ez alól a főszabály alól két kivételt enged a támadott törvényi rendelkezés: egyrészt medencés kikötő és a hozzá kapcsolódó épületek jogszerűen építhetők, másrészt, ha az MATrT. felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában megalkotott miniszteri rendelet eltérést enged a főszabálytól.

Ilyen miniszteri rendelet akkor alkotható, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot azt indokolja. Jogszerűen épített épület a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül felújítható. Az MATrT. 71. § (4) bekezdésének indítvánnyal támadott szövegrésze az MATrT. törvényi felhatalmazáson nyugvó, miniszteri rendelet megalkotására vonatkozó kivétel szabálya, ami arra ad lehetőséget, hogy a miniszter a Balaton vízparti területeinek közhasznú területfelhasználása tárgyában alkotott rendeletével kivételesen – ha azt különleges terület- és településrendezési ok vagy a kialakult állapot indokolja – lehetővé tegye a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül épület elhelyezését. Az MATrT. 71. § (4) bekezdésének támadott szövegrésze mint jogalkotásra szóló törvényi felhatalmazó rendelkezés meghatározza a felhatalmazás jogosultját (a tárgykör szerint illetékes miniszter), annak tárgyát (miniszteri rendelet alkotása a Balaton vízparti területeinek közhasznú területfelhasználása tárgyában) és annak kereteit (különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot esetén kivételesen engedélyezhető a Balaton szabályozási partvonalától számított harminc méteres sávon belül is épület emelése).

- [39] Az MATrT. 71. § (5) bekezdése arról rendelkezik, hogy a településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén az MATrT. hatálybalépésének időpontjában hatályos területrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan a területrendezési tervben előírt legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető. Az MATrT. 71. § (5) bekezdésének indítvánnyal támadott szövegrésze e főszabály alól teremt kivételt akkor, amikor kimondja, hogy az MATrT. felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet kivételesen a főszabálytól eltérően rendelkezhet. Az MATrT. 71. § (5) bekezdésének támadott szövegrésze mint jogalkotásra szóló törvényi felhatalmazó szabály, meghatározza a felhatalmazás jogosultját (kormány), annak tárgyát (a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgykörében az MATrT. felhatalmazása alapján megalkotott kormányrendelet). A kormányrendeleti jogalkotás kereteit csak annyiban határozza meg az MATrT. 71. § (5) bekezdésének támadott szövegrésze, hogy a megjelölt tárgykörben teszi lehetővé a kivétel-szabály megalkotását, azaz – az MATrT. 75. § (5) bekezdésében foglaltak szerint – az építési övezet változtatása esetén az előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértékének a növelését.
- [40] Az MATrT. 75. § (3) bekezdés *b)* pontja, valamint 76. §-ának indítvánnyal támadott rendelkezései a XIII. Fejezet 47. pontjában a „Kemping és strand” cím alatt található. Az MATrT. 75. § (3) bekezdése azt szabályozza, hogy a kemping területének más övezetbe történő besorolása miként történhet meg. Az MATrT. 75. § (3) bekezdés *a)* pontja alapján a besorolás zöldterületként, legfeljebb három százalékos beépítettséggel, illetve – az indítvánnyal támadott *b)* pont alapján – különleges terület strandként valósulhat meg.
- [41] Az MATrT. 76. §-a értelmében – főszabály szerint – a településrendezési tervben strandként, kempingként, zöldterületként, parttal érintkező közlekedési területként kijelölt építési övezet, övezet területének együttes nagysága és a tómederrel érintkező partszakaszának hossza összességében nem csökkenthető. Az MATrT. 76. §-ának támadott szövegrésze kivételesen megengedi a főszabálytól való eltérést, azaz a fent írt csökkentést, ha azt maga az MATrT. vagy az MATrT. felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet lehetővé teszi. Az MATrT. 76. §-ának indítvánnyal támadott szövegrésze mint jogalkotásra szóló törvényi felhatalmazó szabály, megjelöli a felhatalmazás jogosultját (kormány) és annak tárgyát (kormányrendelet keretében a kivétel-szabály megalkotása). A felhatalmazás kereteire vonatkozó rendelkezést a felhatalmazó törvényi szabály nem tartalmaz.
- [42] 4. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, valamint XXI. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó, az Alaptörvény hatálybalépését követően kialakított gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság az irányadó gyakorlatot összegző 17/2018. (X. 10.) AB határozata indokolásából – a vizsgált ügyre is iránymutatóan – az alábbi megállapításokat tartotta szükségesnek kiemelni:
- [43] „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 18. §-án alapuló érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatók az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését érintő alkotmányossági kérdések megválaszolásához [lásd először: 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; megerősítette például: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [90]]. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alapjog védelmi szintjét, hanem lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal a környezetvédelmi értékrendet és szemléletet továbbfejlesztette [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]; legutóbb megerősítette: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [26]]” [17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [81]].

[44] „Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való joggal összefüggésben akként fogalmazott, hogy az ugyan »nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat (államcél), hanem az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteleességet külön alkotmányos jogként nevesíti« {48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 343, idézi a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a környezet védelmének kötelezettségét (a korábbi Alkotmány rendelkezéseit meghaladóan) immáron az állam és mindenki számára rögzíti. Az Alaptörvény P) cikkéből pedig a természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben {Abh1., Indokolás [30]–[32]}.

Szükséges figyelemmel lenni arra, hogy az egészséges környezethez való jog értelmezési tartományához az érdekazonosság miatt szorosan kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének tartalma a környezethasználat, a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás körében, továbbá az Alaptörvény XX. cikke is, hiszen az ember egészségére hatással van az embert körülvevő környezet is. Ez az alapvető összefüggés képeződik le az alapjog megnevezésében, amely az »egészséges környezet« biztosításáról rendelkezik, és egyúttal meghatározza ezzel a fordulattal az alapjog tárgyát is. Az élet minőségét a természet és a környezet állapota jelentősen meghatározza. Az élet és az egészség védelme elképzelhetetlen a természet és a környezet védelme nélkül, és az nem szűkíthető le kizárólag az emberi életre.

A hivatkozottak értelmében az alapjogi jogviszony alanya »mindenki«, azaz minden ember, kötelezettje az állam, tartalma szerint pedig az intézményvédelmi oldal túlnyomó és meghatározó. Eszerint a környezethasználat elfogadható mértékét jogszabályok, eljárási és szervezeti garanciák megalkotásával az állam kötelezettsége meghatározni. Az állami intézményvédelmi kötelezettség tárgya nem pusztán az emberi élet, hanem általában az élet természeti alapjainak a fenntartása” {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [83]–[86]}.

[45] „Az egészséges környezethez való jog tartalmi kérdéseihez a korábbiakban is hozzátartozott a visszalépés tilalmának az intézménye. Amíg azonban a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta és ezt elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlata töltötte ki tartalommal, addig az Alaptörvény hatálybalépését követően immáron közvetlenül az Alaptörvényből következik az alkotmányozó azon akarata, miszerint az emberi életet és létfeltételeit oly módon kell védeni, hogy azt a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa (Abh1., Indokolás [28]). A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi. Érvéle szerint a visszalépés tilalma a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, »hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen 'a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg« {legutóbb: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}. Ezen tartalmi megközelítést tehát az egészséges környezethez való jog korlátozásának vizsgálata során érvényesíteni kell [...]” {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [87]}.

[46] „A visszalépés tilalma a környezethez való jog dogmatikai fogalmaként már a magyar alkotmánybírósági gyakorlat kezdetén kialakult [először: Abh2., ABH 1997, 133, 140.] és az Alaptörvény hatálya alatt is töretlenül érvényesül {3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; 3011/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; Abh1., Indokolás [28]}.

A visszalépés tilalma mint szabályozási zsinórmérték indokát és lényegét az Alkotmánybíróság a következőkben jelölte meg: »a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása« {legutóbb: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának a részét képezi az a tartalmi követelmény, hogy a környezetvédelem egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen, amit az ún. non-derogation elv juttat kifejezésre. A fentiek alapján hangsúlyozandó, hogy a visszalépés tilalmát a környezetvédelem és a természetvédelem vonatkozásában egyaránt abból a megállapításból vezette le a testület, hogy a visszalépés, a védelem csökkentése visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, amelyeket az (egészséges) élet alapjainak a megőrzése érdekében meg kell előzni.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy Alaptörvényre visszavezethető non-derogation elve csak azt a visszalépést tiltja, amelyből következhet a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása. Az elővigyázatos-

ság és a megelőzés elve miatt az a kérdés, hogy van-e esély a károsodás bekövetkeztére. E tekintetben a természet és a környezet alkotmányjogi védelme funkcionálisan azonos gyökerű: védi az (emberi) élet feltételeit. A környezet orvosolhatatlan károsodása jellemzően hosszú távú folyamatok eredményeként áll elő. A léptéket nem lehet általánosan rögzíteni: néhány évtized, egy emberöltő, egy évszázad vagy még hosszabb idő is szükséges lehet bizonyos környezeti károsodások bekövetkeztéhez. A természeté azonban akár rövidtávon is végbemehet. Ez a különbség tehát a természet és a környezet alkotmányjogi védelme között az alapjog funkciójával összhangban értelmezve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését.

A visszalépés tilalma nem vonatkozik a védelmi szint kijelölésére, de érvényesül akkor, amikor a környezetterhelés már kialakított korlátait úgy derogálja a jogalkotó, hogy akár orvosolhatatlan környezetromboló folyamatok is beindulhatnak. [...]

Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalon túlmutató, alapjogi vetületét, azaz az alapjog alanyi oldalát képező visszalépés tilalma a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megállapításai értelmében »ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást [...]«. Az igazolásnak kétséget kizárónak kell lennie a testület döntésének értelmében: »[a]mennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát« (Indokolás [20]–[21]).

Ebből egyrészt az következik, hogy a környezetvédelmi szabályozás módosításakor a viszonyítási pont a normával korábban lefektetett védelmi szint, nem pedig a környezet érintetlen, eredeti állapota és nem is a tudományosan esetlegesen igazolható elvárt színvonal. Másrészt az következik, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjog-korlátozási teszt szerint. A testület értelmezésében »[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan« (összefoglaló jelleggel: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]).

A visszalépés tilalma tehát nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül. Vizsgálandó, hogy megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben, a visszalépés a XXI. cikk (1) bekezdésének a hatálya alá tartozik-e, végül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének függvényében vizsgálni kell a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás alkotmányosságát.

A fenti kérdések megválaszolásához arra szükséges emlékeztetni, hogy »[a] visszalépés tilalma egyaránt kiterjed a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. [...] Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti« {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}” {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [88]–[96]}.

- [47] 5. Az Alkotmánybíróság a támadott törvényi rendelkezések tartalma alapján megállapította, hogy azok a természetvédelem területén megalkotott törvényi rendelkezésnek minősülnek, mivel a Balaton kiemelten védett vízparti területeinek a beépíthetőségére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazznak, ekként közvetlenül érintik a kiemelten védett természeti értéket jelentő Balaton fennálló természeti állapotát.
- [48] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította továbbá, hogy figyelemmel a támadott törvényi rendelkezések tartalmára és az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések alkotmányos védelmi köreire – e körben az Alkotmánybíróság fentiekben bemutatott gyakorlatára – az MATrT. támadott rendelkezései, közvetlen és szoros tartalmi kapcsolatban állnak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezésekkel, különösen az egészséges környezethez való alapjog alkotmányos védelmi körével.
- [49] Az Alkotmánybíróság a fennálló közvetlen és szoros alkotmányos kapcsolatra tekintettel megvizsgálta, hogy az MATrT. támadott törvényi rendelkezései alapján – a jogalkotásra felhatalmazott jogosultak által a törvényi

felhatalmazásban meghatározott tárgykörben megalkotható rendeletek – alkotmányosan megfelelő jogforrási szinten szabályoz(hat)nak-e.

- [50] E körben az Alkotmánybíróság a 23/2016. (XII. 12.) AB határozata indokolásában – megerősítve a korábbi gyakorlatát – az alábbiakra mutatott rá.
- [51] „Az Alkotmánybíróság a szabályozási szint kérdésével már többször foglalkozott. Korábbi határozatában rámutatott arra, hogy az államnak az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségéből magától értetődően következik, hogy az alapvető jogokat csak a mindenkori alkotmányban megengedett módon korlátozhatja [27/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 146]. Erre vonatkozóan az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata az irányadó, amely szerint »[a]z alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.« A hivatkozott gyakorlat értelmében azonban »[...] nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300].« »[A]z alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alkotmányellenesnek [29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 155].« Ugyanakkor az alapjoggal kapcsolatos közvetett és távoli összefüggés esetén – hangsúlyozandó, hogy kizárólag a szabályozásra és nem a korlátozásra vonatkozóan – a rendeleti szabályozás is elfogadható [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 261]. Ebből az is következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem” {23/2016 (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [168]}.
- [52] A vizsgált esetben az MATrT. támadott rendelkezései közül a 71. § (4) bekezdésében, 71. § (5) bekezdésében és 76. §-ában foglalt kifogásolt szövegrészek törvényi jogforrási szinten szabályozott, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és XXI. cikkében foglalt alaptörvényi rendelkezést, illetve kiemelten védett alapjogot érvényre juttató, annak garanciáját jelentő főszabály alóli kivételszabály megalkotására adnak törvéynél alacsonyabb, miniszteri, illetve kormányrendeleti jogforrási szinten felhatalmazást. Az MATrT. támadott törvényi rendelkezései olyan törvényi felhatalmazó rendelkezések, amelyek az alapjog érvényesülését biztosító, annak garanciáját képező főszabály alóli rendeleti jogforrási szintű kivételszabály megalkotására adnak felhatalmazást. A rendeleti jogforrási szinten megalkotható szabályok „gyengítik” az alapjogot védő garanciális szabályokat, azokra mint főszabályokra nézve egyértelműen korlátozóak.
- [53] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az MATrT. támadott rendelkezései közül kizárólag a 71. § (4) bekezdése, és a 71. § (5) bekezdése jelöli meg a törvényi felhatalmazás alapján megalkotható miniszteri rendelet, illetve kormányrendelet szabályozásának pontos tárgykörét, illetve csak a 71. § (4) bekezdése határoz meg további törvényi feltételeket (kereteket) az ott szabályozott törvényi felhatalmazáson alapuló miniszteri rendelet megalkothatóságához.
- [54] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat értelmében valamely alapjog lényeges garanciáinak megállapítása csak törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. A vizsgált esetben az MATrT. 71. § (4) bekezdésében, 71. § (5) bekezdésében és 76. §-ában foglalt támadott törvényi rendelkezések mint rendeleti jogalkotásra felhatalmazó törvényi szabályok közvetlen és szoros tartalmi kapcsolatban állnak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való alapjoggal. Azok nemcsak közvetetten érintő részletszabályok, hanem az alapjogot valamint a P) cikk (1) bekezdésében foglalt állami intézményvédelmi kötelezettséget érvényre juttató garanciális szabályok alól teremtenek kivételt, és ekként azok korlátozására adnak felhatalmazást rendeleti jogforrási szinten. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt állami intézményvédelmi kötelezettség, illetve a XXI. cikk (1) bekezdésben foglalt egészséges környezethez való alapjogot érvényre juttató, törvényi szinten szabályozott főszabályok alól úgy teremtenek kivételt (teremtik meg a kivételes rendeleti szabályozás lehetőségét), hogy azzal az egészséges környezethez való alapjog garanciáit gyengítik, illetőleg annak korlátozását teszik lehetővé, ami csak törvényi jogforrási szinten történhet.
- [55] A kifejtettekre tekintettel az MATrT. 71. § (4) bekezdésének, 71. § (5) bekezdésének és 76. §-ának támadott törvényi rendelkezései (szövegrészei) alaptörvény-ellenesek, sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését és ezen keresztül a P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését, ezért azokat az Alkotmánybíróság *ex nunc* hatállyal megsemmisítette.

- [56] 6. Az MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja tekintetében az indítványozók azt kifogásolták, hogy az a „különleges terület kemping”, „különleges terület strand” övezetbe történő besorolása esetén nem határoz meg maximális beépíthetőségi százalékot, szemben a korábban hatályban volt BKÜTrT. szabályozásával, ami ezt 15%-ban maximálta [BKÜTrT. 19. § (3) bekezdés b) pont]. Mindez azt eredményezi, hogy értelmezésük szerint a „különleges terület strand” az OTÉK szabályozása alapján „különleges beépítésre szánt területként” határozható meg (azzá sorolható át) [OTÉK 24. § (2) bekezdés o) pont], és ekként annak beépíthetősége akár maximum 40%-os is lehet [OTÉK 2. számú melléklet 1. pont 15. sor]. Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elem vizsgálata során megállapította, hogy az MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja nem határozza meg a „különleges terület strand” maximális beépíthetőségi százalékát, és ennek indoka a kapcsolódó törvényi indokolásban sem szerepel. A kapcsolódó törvényi indoklás nem tartalmaz rendelkezést arra sem, hogy „a különleges terület strand” maximális beépíthetőségi százalékára az MATrT. valamely más rendelkezése lenne megfelelően alkalmazható. Az igazságügyi miniszter válasza szerint értelmezésében a „különleges terület strand” maximális beépíthetőségi százaléka megegyezik a strand 10%-os maximális beépíthetőségi százalékával [MATrT. 75. § (4) bekezdés], így „téves” az indítványozók fent megjelölt, indítványban kifejtett értelmezése. Az Alkotmánybíróság szerint a „különleges terület strand” maximális beépíthetőségi százaléka törvényi meghatározottságának hiánya a támadott törvényi rendelkezésben arra vezet, hogy egy törvényi szintre tartozó, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését közvetlenül érintő – annak garanciáját jelentő – szabály értelmezése vitássá tehető, és értelmezéstől függően kormányrendeleti jogforrási szinten szabályozott. Az Alkotmánybíróság a fennálló alaptörvény-ellenes helyzetre tekintettel az MATrT. 75. § (3) bekezdésének b) pontját is, a fent kifejtett indoklás alapján alaptörvény-ellenesnek ítélte, és azt *ex nunc* hatállyal megsemmisítette.
- [57] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az MATrT. támadott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét a fent kifejtettek alapján már megállapította, nem vizsgálta azt, hogy azok az indítványban kifejtett indokok alapján sértették-e az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését, ennek részeként a visszalépés tilalmára (*non-derogation*) vonatkozó alaptörvényi szabályt.
- [58] Az Alkotmánybíróság jelen döntése ratio decidendijeként emeli ki az alábbiakat. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt a természet – különösen is annak kiemelten védett értékei – védelmét biztosító, illetve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való alapjogot (ennek részeként a visszalépés tilalmát) érvényre juttató, az állami intézményvédelmi kötelezettség teljesülését, illetve az alapjog érvényre juttatását biztosító garanciális törvényi (fő)szabályok alóli kivételszabályokat kizárólag törvényi szinten lehet szabályozni, azok alkotmányosan nem „szubdelegálhatók” rendeleti jogforrási szintre. Ezen kivételszabályok törvényalkotó általi megalkotása során a törvényalkotó tartozik igazolni azt, hogy a kivételszabályok sem az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, sem az egészséges környezethez való alapjog – így különösen a visszalépés tilalma – terén nem gyengítik a garanciális főszabályt, nem jelentik az alapjog Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző korlátozását.

IV.

- [59] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3079/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 116. számában.

• • •