



## IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/346/.4/2021.

[REDACTED]  
az Alkotmánybíróság elnöke, mint előadó alkotmánybíró  
részére

### **Alkotmánybíróság**

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

**Tárgy:** Válasz a II/3079-2/2021. számú megkereső végzésre (a környezet és a vízpart védelmére vonatkozó törvényi szabályozás alóli kivételszabályok)

*Tisztelt* [REDACTED]

Köszönettel vettem kézhez a tárgybeli – utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére irányuló – indítvánnyal kapcsolatos végzését, melyre válaszul az alábbiakról tájékoztatom.

Információim szerint a Miniszterelnökség is megkeresésre került a tárgybeli ügygel összefüggésben, mint az ellenzéki országgyűlési képviselők által kezdeményezett utólagos normakontroll indítvány által támadott jogszabály, a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MaTrT.) előkészítője.

Tájékoztatom, hogy jelen válasz a Miniszterelnökséggel történt szakmai egyeztetések eredményeképpen került kimunkálásra.

#### *I. A kifogásolt jogszabály szabályozási környezete és előzményei*

Az MaTrT. hatályba lépését megelőzően hatályban lévő, a *Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról* szóló 2000. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Balaton-törvény) szabályozási öröksége révén az MaTrT.-n belül a Balaton vízparti területeire vonatkozó előírások az országos szabályokhoz – és azon belül a Balaton kiemelt üdülőkörzet további területeire vonatkozó szabályokhoz képest is – speciálisak, azoknál részletesebb és szigorúbb szabályozást igényelnek. A Balaton-törvény felhatalmazása alapján jelenleg is hatályban van a balatoni vízpart-rehabilitációs szabályozás követelményeiről szóló 283/2002. (XII. 21.) Korm. rendelet (a

továbbiakban: Bvrsz.), valamint a vízpart-rehabilitációs tanulmányterveket tartalmazó, minden parti település vízparti területére külön elfogadott 44 db miniszteri rendelet (a továbbiakban: TNM rendeletek), amelyek az MaTrT.-vel egységben a jelenlegi védelmi szintet kijelölik.

A Balaton vízparti területeinek fogalmát először a 2019. március 15-étől hatályos MaTrT. hivatkozott szakasza rögzítette, a Balaton vízparti területeinek országos érdekből történő speciális, központi szabályozást igénylő jogalkotói szándéka már korábban is létezett, és a 2004-2006 között elfogadott TNM rendeletek formájában manifesztálódott, melyeket a települési önkormányzatoknak – a jogszabályok, illetve a terület- és településrendezési tervek hierarchiája miatt – a településrendezési tervük kidolgozása során alkalmazniuk kell. E TNM rendeletek rajzi formában, helyrajzi szám pontossággal határolják le adott területen a területfelhasználás módját, és a Bvrsz. alkalmazásával együtt megszabják az önkormányzat mozgásterét abban a tekintetben, hogy hol, milyen konkrét területfelhasználási egységet, illetve építési övezetet, övezeteket tudnak a településrendezési eszközeikben, illetve terveikben kijelölni.

Az indítvány által támadott MaTrT. 71. § (4) bekezdésének törvényben szabályozott előzménye szűkebb értelemben véve nincs, de közvetett tartalmi kapcsolódás fedezhető fel a Balaton-törvény 2008. november 30-ig hatályos 20. § (2) bekezdésével, miszerint „*A part menti 30 méteres területsávon belül, a vízparti rehabilitációs szabályozási követelmények alapján felülvizsgált és módosított településrendezési terv és helyi építési szabályzat elfogadásáig, közterület nem idegeníthető el, nem minősíthető át, új épület nem építhető, és meglévő épület nem bővíthető, kivéve a strandok higiénés és a kikötők használatához nélkülözhetetlenül szükséges épületeket.*” A Balaton-törvény idézett szövege határozott időre szóló, átmeneti szabályozás volt, ennek megfelelően ezen előírás hatályát veszítette a TNM rendeleteket integráló helyi építési szabályzatok elfogadását követően. Vélhetően e törvényi rendelkezéssel van összefüggésben, hogy a 2004-2006-ban elfogadott TNM rendeletek meghatároznak egy, a tervek jelmagyarázatában „*beépítetlenül megőrzendő parti területsávként*” nevesített sávot a partvonaltól számított változó szélességben. Ehhez a (rajz formájában megjelenített) tervi elemhez sem a Balaton-törvény, sem a TNM rendeletek szöveges részei egyáltalán nem rendelnek normatív tartalommal bíró rendelkezést, azaz a kötelező normatartalom kizárólag a tervi elem megnevezéséből vezethető le. E jogbizonytalanság, joghézag miatt változó volt e rendelkezés hatályosulása, azaz az egyes önkormányzatok eltérő értelmezésben alkalmazták azt a településrendezési terveik elfogadásakor. A beépítetlenül megőrzendő parti területsáv elnevezésű tervi elem térbeli kiterjedése a TNM rendeletekben egyedileg meghatározott – legtöbb esetben 30 méter széles, de előfordul ennél kisebb és nagyobb szélesség is – továbbá e sáv nem jelölt a vízpart teljes hosszában, csak a beépített vagy beépítésre szánt területeken (tehát például a zöldterületeken, vízgazdálkodási területeken nem).

A Balaton-törvény és a Bvrsz. sem rögzítette a beépítetlenül megőrzendő parti területsáv TNM rendeletekben való kijelölésének célját és módszerét, és a kiterjedésnek az általános 30 métertől való eltérésének oka sem dokumentált. A tervi elemmel kapcsolatos szabályok egyetlen jogszabályi szinten sem jelennek meg, csupán a megnevezéséből vezethető le a kötelezés tartalma. Feltételezhető, hogy a kijelölés célja a táj- és településképi értékek, a vízminőség, valamint a mikroklimatikus adottságok megőrzésével, az elöntés megelőzésével áll összefüggésben, míg az eltérések a telkek használata, alakja és mérete, valamint a kialakult állapot és szerzett építési jogok figyelembevételére utalnak. Ezt figyelembe véve a 2018-ban elfogadott MaTrT. a TNM rendeletek normaszövegszerűen nem meghatározott tartalmát emelte föl törvényi szintre. A védelmi szint tehát a korábbi jogszabályi követelményekhez képest nem csökkent,

sőt a korábbi jogbizonytalanság eloszlata által még nőtt is. Annak érdekében, hogy az MaTrT. új követelményei más alapjogok érvényesülését ne akadályozzák (így pl. a 30 méternél keskenyebb strandokon az illemhelyiségek kialakítását), szükséges szűk körben lehetővé tenni kivételeket meghatározó részletszabályok végrehajtási rendeletben történő megfogalmazását.

Az indítvány által támadott MaTrT. 71. § (5) bekezdés előzményeként az alábbiakat szükséges ismertetni. Az MaTrT. elfogadása előtti időszakban nyilvánvalóvá vált, hogy az akkor hatályban lévő Balaton-törvény előírásai nem akadályozzák meg a Balaton parton előretörő beruházások által gerjesztett, a környezeti elemeket hátrányosan érintő beépítési intenzitás fokozódását, ezért – környezetvédelmi szempontból is alátámaszthatóan – általános jelleggel fontos volt rögzíteni a törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési tervekben rögzített értéket mint a beépítettség (az épületek alapterülete és a befogadó telek aránya), valamint a beépítési magasság (épületmagasság, homlokzatmagasság vagy párkánymagasság) legmagasabb értékét. Az MaTrT. törvényjavaslata előkészítésének idején azonban nem voltak előreláthatóak azok a konkrét, egzakt szempontok, amelyeket a 70. § (1) bekezdésében foglalt, közcélt szolgáló turisztikai fejlesztések tekintetében célszerű lett volna rögzíteni, ezért az MaTrT. sem volt képes az eltérések mibenlétét meghatározni. Mivel a hatályos jogszabályok, köztük a Bvrsz. sem állapítanak meg kivételeket, ezért jelenleg általánosan érvényesítendő az MaTrT. előírása. Az MaTrT. felhatalmazása alapján készülő, a Bvrsz.-t felváltó új kormányrendelet előkészítése során az MaTrT. 70. § (1) bekezdésben lefektetett elveket, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülését (pl. illemhelyek telepítése a strandokon, melyek a megfelelő vízminőség fenntartásához is hozzájárulnak), a zöldterületek, a parti sétányok és más zöldfelületek növelését, a Balaton part közhasználatának biztosítását célzó kivételek megállapítását támogatja a jogalkotó. Hangsúlyozom, hogy minden konkrét esetben vizsgálandó a beépítéssel járó védelmi szintben történő visszalépés és a zöldfelületek növelésével létrejövő környezeti előnyök arányossága.

Az indítvány által támadott MaTrT. 75. § (3) bekezdés előzményei az alábbiak szerint foglalhatóak össze. A TNM rendeletek sok egyéb szabályozási elem mellett a kempingeket is lehatárolták, kijelenthető ezért, hogy kempingnek egyrészt a TNM rendeletekben lehatárolt kempingek tekinthetőek, továbbá azon területek, melyeket a települési önkormányzatok saját elhatározásukból kempingként jelöltek ki anélkül, hogy erre magasabb szintű jogszabály vagy területrendezési terv kötelezte volna őket.

Az azóta hatályon kívül helyezett Balaton-törvény kihirdetése és 2006. november 21. között hatályos szabályozása a kempingeket kizárólag 4%-os beépítettségű zöldterület és 10 %-os beépítettségű turizmus fejlesztését szolgáló területbe engedte átsorolni. A 2006. november 22. után hatályos szabályozása azonban azt is megengedte, hogy a településrendezési tervek a kempingeket – a 4%-os beépítettségű zöldterülettől eltekintve – akár 50%-os beépítettségű, a turizmus fejlesztését szolgáló vegyes területbe, 30% beépítettségű üdülőházas üdülőterületbe vagy 30%-os beépítettségű különleges területbe is besorolják a TNM rendeletek előzetes módosítása nélkül. A Balaton-törvény MaTrT. által módosított, 2019. január 2. - 2019. március 14. között hatályos szabályozása ehhez képest a besorolás lehetősége tekintetében szigorítást jelentett, a TNM rendeletek szerinti kempingeket (amelyeket természetesen még a településrendezési tervek is akként jelöltek) ebben az időben kizárólag 15 %-os beépítettségű kempingbe, 4 %-os beépítettségű zöldterületbe, és 15%-os beépítettségű strandterületbe lehetett besorolni. Azonban még ehhez képest is szigorított az MaTrT. jelenleg hatályos szabályozása annak rögzítésével, hogy a strandterület beépítettsége nem 15%, hanem 10% lehet. Fentiek alapján a kempingek jelenleg zajló nagyfokú beépítése a Balaton-törvény 2006.

november 22. - 2019. január 1. között hatályban lévő szabályozására vezethető vissza, mely az akár 50%-os beépítettségű vegyes terület kijelölését is lehetővé tette. E szabályozáshoz képest környezetvédelmi szempontból mindenféleképpen előrelépést, azaz szigorúbb védelmi szabályokat rögzít az MaTrT. jelenlegi, 2019. március 15-től hatályos szabályozása.

Az indítvány szerint a Balaton-törvény 2019. január 2. - 2019. március 14. között hatályban lévő 19. § (3) bekezdés *b)* pontja a különleges terület strand vonatkozásában is maximum 15%-os beépíthetőséget enged a kempingek átminősítése esetén, és az indítványozók véleménye szerint azzal, hogy az MaTrT. ezt a speciális korlátozást megszüntette, teret enged a különleges területek beépíthetőségére vonatkozó főszabálynak, amely az indítványozók értelmezésében az Országos Településrendezési és Építési Követelményekben (a továbbiakban: OTÉK) meghatározott 40%. Álláspontom szerint a levezetés téves értelmezésen alapul, hiszen az MaTrT. 75. § (4) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a strand beépített területe legfeljebb a terület 10%-a lehet. Mivel ezen előírás független attól, hogy a strand területfelhasználást kemping területfelhasználás átsorolásával állapították-e meg, értelmezésem szerint e tekintetben is szigorúbb védelmi szabályokat rögzít az MaTrT.

## *II. A kifogásolt jogszabály jogalkotói magyarázata*

Az indítványozók által megtámadott rendelkezésekkel kapcsolatos kifogások egyik csoportja arra vonatkozik, hogy az MaTrT.-ben rögzített előírások tekintetében kormányrendeletben vagy miniszteri rendeletben el lehet térni, az eltérés keretei azonban nincsenek meghatározva. Véleményük szerint ezek a rendelkezések a környezet védelmét szolgáló beépítési korlátozások alól garanciák nélküli felmentést adnak, visszalépve a korábbi, tartalmilag azonos szabályozásban meghatározott védelmi szinttől. A kifogások második csoportja az MaTrT. 75. § (3) bekezdés *b)* pontját foglalja magában, amely tekintetében az indítványozók álláspontja szerint a Balaton vízpartján lévő kempingek és strandok beépítésének vonatkozásában a korábbi, azonos tárgykört érintő szabályozásban meghatározott védelmi szinttől visszalépés történt.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és XXI. cikk (1) bekezdésében foglaltak kiteljesedését biztosító, elért védelmi szint fennállásának, illetve csökkenésének megítéléséhez elengedhetetlen a szabályozási környezet teljességének vizsgálata, azaz a vitatott rendelkezések és elsősorban az MaTrT. egyéb előírásainak összevetése, továbbá az MaTrT.-t végrehajtó alacsonyabb szintű jogszabályok (vízpart-rehabilitációs tanulmánytervek) ismerete.

Az MaTrT. 1. §-a rögzíti a törvény célját, miszerint „*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.*”

Az MaTrT. 8. § (1) bekezdése általánosságban kimondja, hogy az „*Adott térségre vagy területre vonatkozóan az országos, kiemelt térségi és megyei területfelhasználási kategóriákra vonatkozó szabályok és a térségi övezeti szabályok közül az 1. § szerinti adottságok és értékek megőrzése szempontjából szigorúbb előírásokat kell alkalmazni*”. Ugyanezen § (2) bekezdése szerint „*Ahol e törvény a környezetvédelemre, a természetvédelemre, a tájvédelemre, az erdőkre, az épített környezetre, a kulturális*

*örökségvédelemre, valamint a vízgazdálkodásra vonatkozó külön jogszabályokban meghatározottaknál szigorúbb rendelkezéseket tartalmaz, ott e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.*”

Az MaTrT. 48. § (1) bekezdése szerint *„A Balaton vízparti területeire vonatkozó, az e törvényben nem szereplő speciális településrendezési és építési követelményeket, a közcélú területfelhasználási terv területi hatálya kijelölésének szempontjait, a terv tartalmi követelményeit és készítésének részletes szabályait, valamint a partvonal-szabályozási terv tartalmi követelményeit e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet, a Balaton vízparti területeinek területi lehatárolását és a közcélú vízparti területfelhasználást e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet állapítja meg.*” Az MaTrT. az említett jogszabályok számára a 70. § (1) bekezdésében ad általános iránymutatást: *„A Balaton vízparti területei területfelhasználásának meghatározása során a környezet-, a táj- és természetvédelmi érdekeket, valamint a turizmus és az idegenforgalom további fejlesztését biztosító területfelhasználást össze kell hangolni a Balaton mindenki számára történő elérhetőségét biztosító közérdekkel.*” A településrendezési tervek számára pedig a 70. § (3) bekezdése előírja, hogy azokat az MaTrT. felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelettel és miniszteri rendelettel összhangban kell elkészíteni vagy módosítani.

A fent idézett jogszabályi helyek is azt bizonyítják, hogy szemben az indítványozók érvelésével, a korábban hatályos Balaton-törvény szabályozásához képest az MaTrT. nem valósít meg a védelmi szintet csökkentő visszalépést, hanem éppen ellenkezőleg, az MaTrT. kodifikálása során fontos jogpolitikai szempont volt az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével történő összhang megteremtése és az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatának történő megfelelés.

A Balaton vízparti területeire vonatkozó releváns területfelhasználási szabályokat az alábbiakban ismertetem.

Az MaTrT. 71. § (1) bekezdése kategorikusan tiltja a Balaton vízparti területein új beépítésre szánt terület kijelölését. Az MaTrT. 71. § (6) bekezdése rögzíti, hogy a *„Balaton elérhetősege közérdek, ezért a kialakult állapot és tulajdonviszonyok figyelembevételével mellett is, a Balaton vízparti területei közcélú területfelhasználásának meghatározás során és a településrendezési tervben biztosítani kell a part szabad megközelíthetőségét.*” A Balaton szabad megközelítését elsősorban az MaTrT. 74. § (3) bekezdésében foglalt közhasználatú parti sétány kijelölésével biztosítja a területrendezési és településrendezési jogszabályrendszer. Az MaTrT. 74. § (1) bekezdése előírja, hogy a *„természetes partszakaszokat meg kell őrizni, azokon művi part nem építhető ki, továbbá azokat érintően kikötő és egyéb létesítmény – a (2) bekezdés kivételével – nem helyezhető el.*” A hivatkozott (2) bekezdés a legfeljebb 20 férőhelyes csónakkikötő létesítésére vonatkozik további feltételek meghatározása mellett.

Az MaTrT. 71. § (4) bekezdése főszabályként előírja, hogy a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül – a medencés kikötő és a hozzá kapcsolt épületek kivételével – épületet nem lehet elhelyezni. Ezen túl eltérések határozhatóak meg a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában kiadott miniszteri rendeletben.

Az MaTrT. 71. § (5) bekezdése kimondja, hogy *„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.*” Ez a szabály (a kormányrendeleti szintű kivételek megfogalmazására adott felhatalmazással együtt) új előírásként került a 2018-ban elfogadott MaTrT.-be, előzménye nem volt sem törvényi szinten, sem más jogszabályban, így a védelmi szint csökkenése a korábbi jogszabályokhoz képest nem értelmezhető.

Az MaTrT. vitatott 75. § (3) bekezdés *b)* pontja kizárólag a Balaton vízparti területein található kempingek átsorolására vonatkozik, ezt bizonyítja mind a rendelkezésnek a törvény szerkezetén belül elfoglalt helye (az az MaTrT. XIII., „A Balaton vízparti területei” című fejezetében található), mind a norma szöveggörnyezete [a 75. § (1)-(2) bekezdései is alkalmazzák a „*vízparti kemping*”, illetve a „*Balaton vízparti területein lévő kemping*” szófordulatot].

Az MaTrT. 75. § (2)-(4) bekezdései rögzítik azt, hogy a TNM rendeletekben kempingként jelölt területeket a településrendezési terv kizárólag a 3%-os beépítettségű zöldterület, továbbá 10%-os beépítettségű különleges terület strand övezetbe sorolhatja. Téves az indítványozók azon meglátása, miszerint az így különleges terület strandként kijelölt területet a települési önkormányzat akkor vagy egy későbbi időpontban jogszerűen bármilyen más építési övezetbe vagy övezetbe átsorolhatná. A jelenlegi védelmi szint fenntartásának egyik garanciája a területnek a TNM rendeletekben kempingként történő kijelölése, amely szükségessé teszi a 75. § (1)-(3) bekezdése taxatív felsorolást tartalmazó rendelkezéseinek alkalmazását. Hiszen hiába sorolja a település településrendezési tervében a kempinget különleges terület strand övezetbe, a magasabb szintű jogszabályban, ez esetben a TNM rendeletben a terület továbbra is kemping különleges terület marad, azaz az MaTrT. fogalomhasználata miatt vonatkoznak rá a 75. § (1)-(3) bekezdések rendelkezései. Más szóval a kempingből átsorolt strand további átsorolása a TNM rendeletben rögzítettek miatt nem valósítható meg.

Az indítványozóknak a kempingek és strandok szabályozására vonatkozó kifogásait illetően az MaTrT.-nek a strandokra, kempingekre vonatkozó előírásai védelmi szintjének vizsgálata csak a beépítési paraméterek változását illetően releváns, a funkció fenntartását tekintve nem.

Az MaTrT. 71. § (1) szerint a Balaton vízparti területein új beépítésre szánt terület nem jelölhető ki. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a kempinget vagy a strandot a helyi építési szabályzat beépítésre nem szánt különleges területként szabályozta, továbbra is ekként kell szabályoznia, tehát újonnan beépítésre szánt területté, azaz 10%-nál nagyobb beépítettségűvé nem válhat a kérdéses telek. Az indítványozók által támadott 71. § (5) bekezdése szerint beépítésre szánt területen (tehát eleve 10% fölötti beépítettségű telken) a beépítettség és a beépítési magasság értéke az építési övezet változása esetén sem növelhető. A hatályos településrendezési tervben beépítésre szánt területként szabályozott kempingek és strandok vonatkozásában ezen előírás úgy értelmezendő, hogy az MaTrT. 75. § (3) bekezdésében lehetővé tett átsorolások érvényesítése nem járhat együtt a beépítési paraméterek növelésével.

Az MaTrT. 76. § szerint „*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.*” Álláspontom szerint az MaTrT. 73. § (2) és (3) bekezdésében, valamint a 75. § (3) bekezdésében a zöldterület és a kemping átsorolására vonatkozó

előírások erős korlátot jelentenek e területeknek a védelmi szint szempontjából visszalépést jelentő funkcióváltásával szemben. Az MaTrT. 76. § ettől eltérő szellemben, a települések teljes partszakaszát érintően összesített méretbeli korlátot ad, vagyis lehetőség van a területek átsorolására, ez azonban kötelezettséget teremt az említett területfelhasználások megszüntetése esetén azoknak a település más partszakaszán történő pótlására. A kormányrendelet számára lehetővé tett, ettől eltérő rendelkezés elsősorban azokra az esetekre irányadó, amikor ezen területfelhasználások működése az adott funkcióval ellehetetlenült.<sup>1</sup>

Az MaTrT. övezetei közül az Alaptörvény P) cikkének megfelelő védelmi szint szempontjából a tómeder övezetére vonatkozó előírások a legszigorúbbak, ezeket szintén érvényesíteni kell az alacsonyabb szintű jogszabályok elfogadásakor. Ezek közül a tómederhez kapcsolódó szárazulati területek területfelhasználását az MaTrT. maga korlátozza: a 83. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja rögzíti, hogy a Balaton tómedre a partvonal-szabályozási tervben meghatározottakon túlmenően, a mindenkori vízjogi üzemeltetési engedélyre tekintettel nem csökkenthető, valamint a Balaton jogi partvonalát a partvonal-szabályozási tervtől eltérően megváltoztatni és az élővilágra, a vízminőségre káros befolyással bíró tevékenységet végezni tilos. Ez utóbbi előírás esetében kiemелendő, hogy a káros befolyással bíró tevékenység tiltása nem kizárólag a lehatárolt tómeder övezetének területén folyó tevékenységekre, hanem az élővilágra és a vízminőségre hatást gyakorló szárazulati tevékenységekre is kiterjed. E szabály ezért fontos korlátot jelent a tómederhez csatlakozó szárazulati területek felhasználásának és beépítési paramétereinek meghatározásánál. A 83. § (4) bekezdés *a)* és *b)* pontja a nádas védelmében mond ki előírásokat a mechanikai beavatkozások tiltását illetően.

### *III. Alkotmányossági összefüggések*

Az Alaptörvény P) cikk által védett természeti erőforrások, a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelme elsősorban a beépítésre nem szánt területeken – a Balaton partján a vízgazdálkodási területeken, az erdőkben és a természetközeli területeken – releváns. Bár a rendszerint intenzív fenntartású és igénybevételelű strandok, kempingek és a zöldterületek (közparkok vagy közkertek) általában jelentős zöldfelületi értéket képviselnek, továbbá a beépítésre szánt területekhez és a legtöbb különleges területhez képest mind beépítési intenzitásukat, mind funkciójukat tekintve magasabb értéket képviselnek az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való jog szempontjából, ugyanakkor alapvetően csökkentik a természeti erőforrások területi kiterjedését, és használatuk alapján – a beépítettség mértékétől függetlenül – jelentős időszakos környezeti terhelést jelentenek a természetes környezetre, a vízminőségre és élővilágra nézve. Fentiekre tekintettel álláspontom szerint az MaTrT.-nek a strandokra, kempingekre vonatkozó előírásai védelmi szintjének vizsgálata csak a beépítési paraméterek (megengedett legnagyobb beépítettség, beépítési magasság) változását illetően releváns, a funkció fenntartását tekintve nem, azaz nem feltétlenül valósul meg az elért védelmi szint csökkenése abban az esetben, ha változatlan beépítési paraméterek mellett kizárólag adott terület területfelhasználása, funkciója

---

<sup>1</sup> Példaként említendő a tómeder változása (az elöntött területek növekedése) vagy a nádas állományának kiterjedése, amikor a védelmi szint fenntartását olyan övezet megállapítása szolgálja, amely a természeti értékek megőrzését jobban biztosítja. Ebben az esetben a védelmi szint nemhogy csökken, hanem a jogszabályi rendelkezések a védelmi szint növekedését biztosítják. Más esetekben a jogszerűen kialakult beépítés teszi okafogyottá a kemping vagy strand funkció fenntartását (ilyen például a jogszabály-módosítás által lehetővé tett beépítés), de annak pótlására a település más partszakaszán legtöbbször nincs lehetőség. Ebben az esetben a kormányrendelet által lehetővé tett változás csak a funkciót érinti, a beépítési paraméterek nem változnak, így védelmi szint csökkenése nem valósul meg.

változik. Megemlítem, hogy a felsorolt területfelhasználások a legtöbb esetben nem állnak természetvédelmi oltalom alatt.

Fontos hangsúlyozni, hogy az indítványozók egy rosszhiszemű hipotézist állítanak fel az MATrT. felhatalmazása alapján megalkotandó alacsonyabb szintű, végrehajtási szabályok potenciális alaptörvény-ellenességére vonatkoztatva, tehát az egész indítvány egy feltételesen bekövetkező kockázatra épült, miközben a Balaton tómedrére és vízpartjára vonatkozó hatályos természetvédelmi szabályozás összességében alkalmas biztosítani a P) cikk (1) bekezdésében konkrétan megnevezett államcél követését, a természetvédelem adott kérdésben releváns védelmi szintje csökkenésének elkerülését. A teljes körű szabályozás alkotmányosságának vizsgálata természetesen az Alkotmánybíróság hatásköre, ugyanakkor azok a jövőbeli végrehajtási rendeletek még csak kidolgozás alatt állnak, amelyek potenciális alaptörvény-ellenességét a védelmi szint csökkenése kapcsán az indítványozók már előre valószínűsítik.

Álláspontom szerint a környezetvédelmi szabályozás változásának alkotmányosságát a korábban fennálló védelmi szintet biztosító anyagi és eljárási jogi szabályok és az új szabályok összevetésével kell megítélni. Az indítványozók abban a téves felvetésben vannak, hogy az MaTrt. által adott felhatalmazás szempontok nélküli, korlátlan eltérési, szabályozási lehetőséget biztosít a jogalkotó számára. Ezzel szemben a jogalkotói hatáskör nem korlátlan és szempontok nélküli: a felhatalmazás alapján kiadott jogszabálynak meg kell felelnie az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése és 15. cikk (4) bekezdése szerinti, valamint a jogalkotásról szóló törvény szerinti alapvető jogalkotási követelményeknek. A jogalkotó feladata e téren, hogy az MaTrt. felhatalmazó rendelkezései által kiadmányozandó végrehajtási rendeletek megalkotása során legyen tekintettel Alaptörvényben foglaltakra, így a P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése szerinti jogokra, valamint az MaTrt. garanciális szabályaira, melyek a környezetvédelem elért védelmi szintjének megtartásához szükségesek.

Úgy vélem, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése védelmében álló jogok tekintetében az indítványozók a konkrét összefüggéseket nem világították meg, érvelésük olyan általánosságokat tartalmaz, amely alapján az ország bármely részén, bármely – akár értékteremtő – építési tevékenység esetében kimutatható lenne a védelmi szint csökkenése. Álláspontom szerint a fenti előírások alapján nem megalapozott az indítványozók azon észrevétele, hogy az MaTrt. nem határozza meg a garanciákat a felhatalmazása alapján kiadandó jogszabályokban a védelmi szint megőrzésének érvényesítésére.

Mindig esetről esetre lehet ugyanis csak megítélni, hogy egy-egy, az MaTrt. felhatalmazása alapján kiadott részletszabály, például egy balatoni, part menti övezet besorolása vagy egy Balaton partján fekvő település önkormányzati rendeleti szintű helyi építési szabályzata milyen mértékben képes biztosítani a védelmi szint fenntartását és a visszalépés tilalmát.

#### *IV. Az MaTrt. kidolgozás alatt lévő végrehajtási rendeleteinek szabályozási kritériumai*

A végrehajtási rendeletek szakmai előkészítésének, ennek keretében különösen a helyszíni bejárások tapasztalatai alapján az épület elhelyezésére vonatkozó teljes tiltástól az alábbi esetekben szükséges a kivételek meghatározása, hangsúlyozva, hogy a konkrét esetekben külön vizsgálandó a környezeti elemek – így különösen a tómeder vízminősége, a településökológiai adottságok – megőrzésére és javítására vonatkozó elvárás teljesülése.



Strandon, szabadstrandon nem lehetséges az üzemeltetéshez más jogszabály által követelményként támasztott tisztálkodási, öltözési rendeltetésű vagy a vízi mentést szolgáló épületek elhelyezése, ha a teleknek a partvonalától számított szélessége nem éri el vagy éppen csak meghaladja a 30 métert. A déli part szabad strandjai jellemzően a parttal párhuzamos sávban helyezkednek el, legfeljebb 30 méter szélességben (ha nem biztosított a fenti rendeltetésű épületek elhelyezése, akkor más ágazati jogszabállyal kerülne ellentmondásba az MaTrT. főszabálya, és kizárná a strandok, természetes fürdőhelyek szabályszerű létesítését, amellyel más alapjogi sérelmek is bekövetkezhetnek).

Egyes önkormányzati tulajdonú kikötők a parti sétányt is magában foglaló zöldterületekről (közparkról, közkertről) nyílnak, és nem csatlakozik hozzájuk kikötői szárazföldi terület. Ebben az esetben a zöldfelület megőrzése szempontjából kedvezőbb, ha a biztonságos üzemeltetést szolgáló csónakházak és a kikötőgondnoki épületek elhelyezése a parthoz minél közelebb történik.

Az önkormányzatok jelzései alapján a 30 méteres sáv egységes alkalmazása legfőképpen a kialakult állapotra tekintettel alkalmazható a legnehezebben. Mivel az MaTrT. a meglévő épületek esetében kizárólag a felújítást engedélyezi, a 30 méteres sávban részben elhelyezkedő épületeknek a beépítetlenül megőrzendő parti területsávval nem érintett épületrészének korszerűsítése, jogszabályos bővítése is nehézségekbe ütközik. A hatósági gyakorlatból az önkormányzatok tudomására jutott több olyan eset, amikor a TNM rendeletekben megállapított, az épületet jogilag megfelelő beépítetlenül megőrzendő parti területsáv alkalmazása engedélyezés esetén településképi szempontból is kedvezőtlen eredménnyel járt volna.

Az MaTrT. 71. § (4) bekezdése alapján az elbontott épületek csak a partvonalától számított 30 méteren túl építhetők újra. Előfordul, hogy a part menti 30 méteres sáv beépítési korlátozása következtében a telek mérete és alakja nem teszi lehetővé a beépítés azon mértékét, amelyet a helyi építési szabályzat addig lehetővé tett, ezért a tulajdonosnak jelentős kára származik.

Az MaTrT. 71. § (4) bekezdése alapján a part menti 30 méteres sávban részben vagy egészben elhelyezkedő épületek nagyobb mértékű átalakítása, újjáépítése nem lehetséges. A Balaton partján számos nagy múlttal rendelkező, hajdan vagy jelenleg is közösségi használatú, illetve műemléki védettségű, kulturális vagy tájképi értékű épület található, amelyet e korlátozás az érték megőrzésében, újjáépítésében gátol (pl. Tátika étterem, Badacsonytomaj).

Az MaTrT. fentebb már idézett 70. § (1) bekezdésének érvényesítése az MaTrT. 74. § (1) bekezdése szerinti természetes partszakaszok esetében előrevetíti, hogy több esetben a területsáv szélesítésének rögzítése, valamint az arra vonatkozó beépítési szabályok szigorítása szükséges a végrehajtási rendeletben, amelynek következtében a védelmi szint a jelenlegihez képest nemhogy nem csökken, de még az MaTrT.-ben megfogalmazottakhoz képest is emelkedik a természeti erőforrások megtartására a valóságban is hivatott területeken.

A kormányrendeletben vagy miniszteri rendeletben az MaTrT.-ben megállapított alapvető szabályoktól való eltérés lehetősége tekintetében megemlítem továbbá, hogy – a települési önkormányzatokkal történt mintegy kétéves szakmai egyeztetést követően – a MaTrT. végrehajtási rendeleteinek kiadása a jövő évben várható a kodifikációt végző Miniszterelnökség tájékoztatása szerint.

A Balaton partján fekvő 44 település adottságai, jövőképe rendkívül eltérő és sokszínű, ezért 2018-ban, az MaTrT. elfogadásakor az említett adottságok részletes felmérését megelőzően még nem lehetett reálisan olyan szempontrendszert felállítani, amely az összes építési telek vonatkozásában azonos lehetőségeket és korlátokat feltételez. Megítélésem szerint az indítványozók részéről nem alátámasztott az a feltételezés, hogy a leendő, még el nem fogadott kormányrendeletben és miniszteri rendeletben az eltérések minden esetben a természeti adottságokra és a környezetre káros építési tevékenységek megengedésére irányulnak, hiszen mind a kormányrendeletnek, mind a miniszteri rendeletnek, de még a helyi építési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletnek is be kell tartania az Alaptörvény által támasztott és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint kimunkált követelményeket. Az MaTrT. elfogadása óta eltelt időben az adottságok részletes feltérképezése megtörtént, és úgy vélem, a garanciák pontosabb megfogalmazása lehetséges. Az eltérési lehetőségekre vonatkozó szövegrészek Alkotmánybíróság általi esetleges megsemmisítése esetén viszont a vízpart-rehabilitációs szabályozásra vonatkozó hatályos jogszabályok létjogosultsága, így a fennálló védelmi szint is megkérdőjeleződik, kivételek kormányrendeleti vagy miniszteri rendeleti szintű megfogalmazása hiányában az elmúlt 15 évben bekövetkezett változásokat figyelembe nem vevő, életszerűtlen jogszabályok születhetnek, amelyek negligálják a térség sokszínűségét, és egyes esetekben a védelmi szint növelését is megakadályozzák.

## *V. Összegzés*

Az indítványozók szerint a törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok elfogadásának követelményére vonatkozó eljárési szabályok és az ilyen jogszabályok nyilvánossága alacsonyabb a törvényéhez képest. A Bvrsz. jelenleg is tartalmazza a TNM rendeletek módosítása során a tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjét, amely követelmények folytatólagosan alkalmazandók a TNM rendeleteket felváltani készülő, a Balaton közcélú területfelhasználásáról szóló, előkészítés alatt álló miniszteri rendelet elfogadási és egyeztetési szabályaira is. A településrendezési tervek tekintetében az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 8. § (2) bekezdése alapján szintén kormányrendelet tartalmazza az egyeztetés és elfogadás szabályait. Említendő továbbá, hogy az uniós jogharmonizáció keretében elfogadott egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet a tervi formában elfogadott döntések, jogszabályok tekintetében előírja a környezetvédelmi szervek és a társadalom széles körének bevonását tartalmazó környezeti vizsgálat lefolytatását. Ezen kormányrendelet hatálya alá tartoznak a területrendezési és településrendezési tárgyú tervek (így maga az MaTrT., a TNM rendeletek és az előkészítés alatt álló, miniszteri rendelettel elfogadandó Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználási terve is). Az említett jogszabályok tervezetei minden esetben nyilvánosak, bárki számára hozzáférhetőek, az egyeztetések részletei kidolgozottak. A fent leírtak alapján nem értek egyet azzal, hogy az alacsonyabb szintű jogszabályokra vonatkozó társadalmisítási követelmények az említett vonatkozásban alacsonyabb szintűek lennének, mint törvények esetében.

Álláspontom szerint az MaTrT. környezet és a balatoni vízpart védelmére vonatkozó törvényi szabályozása megfelelő garanciákat tartalmaz a meglévő védelmi szint fenntartására és a visszalépés tilalmának érvényesülésére. A szabályozás alkotmányossága csak a maga teljességében ítéltető meg, a törvényi garanciák fenntartása mellett azonban az adott terület, övezet sajátosságaihoz illeszkedő részletszabályok törvényi szintű regulációja már szétfeszítené az MaTrT. szabályozási kereteit. Ezért is szükséges a végrehajtási és részletszabályok rendeleti szintű kodifikációja, melyeknél esetről esetre lehet majd megítélni, hogy

összhangban vannak-e az MaTrT. garanciális szabályaival, valamint az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésével, továbbá az Alkotmánybíróság ez alapján kimunkált következetes gyakorlatával.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását!

Budapest, 2021. december ,, ”

Tisztelettel:

