



ÉPÍTÉSI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM  
ÉPÍTÉSZETI ÁLLAMTITKÁR

Dr. Sulyok Tamás úr  
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bitskey Botond úr  
az Alkotmánybíróság főtitkára  
részére

Alkotmánybíróság

Budapest  
Donáti u. 35-45.  
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	11/2785-2/2023	
Érkezett:	2024 FEBR 26.	
Érkezés módja		
<input checked="" type="checkbox"/> POSTÁN	<input type="checkbox"/> @	EGYÉB:
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:
1	0	du

EPAT/1573-1/2024/TTÉPHÁT

Tisztelt Elnök Úr!

Tisztelt Főtitkár Úr!

A II/02785/2023 ügyszámú indítványban az indítványozók - az Abtv. 24. § (1) bekezdése szerinti utólagos normakontroll indítványukban - az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 6/K. §-a és 2. mellékletének 49. pontja alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik az Alkotmánybíróságtól.

I. Az ügy rövid ismertetése

Az indítvány tárgyát képező Balatonvilágos területén levő balatonaligai magasparton fekvő ingatlanberuházás tartalma az elmúlt években jelentősen megváltozott, az eredeti kikötő- és szállodafejlesztés helyett a 2022-es tervek szerint lakópark épülne. Az indítványozók álláspontja szerint a beruházási koncepció megváltozását követi le a jogalkotás, az ingatlanegyüttes ugyanakkor funkciójára tekintettel immáron semmilyen gazdaságfejlesztési vagy munkahelyteremtési célt, se más közcélt nem szolgál.



Az indítványozó országgyűlési képviselők álláspontja szerint a Korm. rendelet az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való alapjogot és a P) cikk (1) bekezdését sérti, továbbá a visszalépés tilalmába (non-derogation elv) ütközik. A Korm. rendelet szabályai az indítványozók szerint érdemi visszalépést jelentenek az általános és Balaton-specifikus építési és településképi, valamint településrendezési jogszabályi garanciális követelményekhez képest, ezért a Korm. rendelet minden rendelkezése esetében megvalósul a védelmi szintnek a visszalépés tilalmának követelménye szempontjából vizsgált csökkenése. Álláspontjuk szerint a visszalépések egyike sem igazolható az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően más alapvető jog érvényesülésével vagy valamely alkotmányos érték védelmével. A Korm. rendelet továbbá az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdésébe ütközik, figyelemmel arra, hogy a beruházás nem minősül nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásnak, így az a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngtv.) rendelkezéseivel sincsen összhangban.

## II. Az indítvánnyal kapcsolatos álláspont

### 1. Előzmény

34 éve a Balatonvilágoshoz tartozó [REDACTED] és [REDACTED] néven ismert, közel 47 ha térmértékű Balaton parti terület gyakorlatilag érdemi fejlődésen nem esett át, ott új épületek nem létesültek, infrastrukturális fejlesztés nem történt, annak ellenére, hogy a területnek több tulajdonosa volt, akik több ingatlanfejlesztési koncepcióval, számos tervezési megoldással próbálkoztak, eredménytelenül. Amint az a 3. pontban részletesen is kifejtésre kerül, a 2019-ben elfogadott helyi építési szabályzatban rögzített beépítési paraméterek nem biztosítottak megfelelő keretet a kívánt fejlesztési cél megvalósításához.

A Balaton tó és a tópart megközelíthetőségének és közcélú használatának biztosítása az adott terület meghatározó mértékű részén fontos, közérdekű cél. A Korm. rendelet szabályozásával az aligai partszakasz kétharmada, továbbá a déli móló teljes hosszban (az új ívmólóval együtt) közterületként funkcionál, a „közpark” besorolású szárazulati területek minden potenciális használó (a helyi lakosok, a nyaraló ingatlanok tulajdonosainak, a szállóvendégeknek, és napi turistáknak) számára elérhetőek és többségében nyitottak maradnak.

A terület megközelítését szolgáló utakra – amelyek egy jelentős része „magánút” – a behajtás biztosítása a Korm. Rendeletből következő kötelezettsége a mindenkori tulajdonosnak, ebből következően nem lesz Balatonaliga egy ún. kizárólag „privát” lezárt/elzárt terület.



A beruházás és az egyes különálló projektek megépítéséhez és működtetéséhez feltétlenül szükséges a közműhálózat felújítása és közmű kapacitások bővítése (szennyvízcsatorna, szennyvíz átemelő, villamosenergia hálózat bővítése stb.), ami ténylegesen Balatonvilágos település infrastruktúrájának a fejlesztését is jelenti egyben, és nem elhanyagolható tényező, hogy mindez magántőke terhére teljesül.

A Korm. rendelet nem zárja ki a területen megvalósuló beruházások esetén az építészeti tervtanácsi véleményezési jogkörét, így a beruházás nemzetgazdasági kiemelt jellegére tekintettel az építészeti-műszaki tervdokumentációt továbbra is véleményezi az Országos Építészeti Tervtanács (a továbbiakban: OÉT). Az OÉT a kiemelt beruházást érintően mindeddig összesen 5 tervdokumentációt vizsgált 2022. októberében és 2023. novemberében, amelynek keretében egy üdülőépületre és egy lakóépületre vonatkozó tervdokumentáció engedélyezését nem ajánlotta, egy üdülőépület tervdokumentációját pedig feltételekkel ajánlotta engedélyezésre. A tervtanács a településrendezési és az építészeti műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Kormányrendelet szerint azt vizsgálja, hogy a benyújtott építészeti műszaki terv megfelel-e az építészeti minőség, a szakmai igényesség, a telepítés településképbe való illeszkedése, az esztétikus megjelenés, valamint a kedvező településkép követelményének. Ezen túlmenően a tervtanács olyan követelményeket is meghatározhat, amelyek akár a fejlesztési terület közhasználatú jellegét is erősítik. Fentiek alapján tehát biztosított a fejlesztés település- és tájképvédelmi követelményekkel való összhangja.

2. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházássá nyilvánítás jogszerűsége és az eltérő szabályok megállapításának lehetősége

A balatonaligai beruházást kiemeltté nyilvánító 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kiemelő Korm. rendelet) vonatkozó 6/K. §-ának 2020. augusztus 7-i elfogadásakor, valamint 2023. szeptember 14-i módosításakor az Ngvtv. hatálya – többek között – kiterjedt a legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítására, valamint az azokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági ügyekben indult eljárásokra.

Tekintettel arra, hogy a balatonaligai magaspartra tervezett beruházás a hivatkozott kritériumoknak megfelelt, kiemeltté nyilvánítását fentiek alapján jogszerűnek kell tekinteni. A kiemelt jelleg már a kezdetektől fogva kiterjedt a beruházással érintett parti sávra és a magaspart egy részére is. A kiemelő Korm. rendelet tartalma az időközben megindult engedélyezési eljárások és bírósági határozatok tükrében változott 2023. szeptemberében, követve a már megvalósult telekalakítások eredményét is.

Szükséges azt is rögzíteni, hogy a kiemeltté nyilvánításkor, valamint annak 2023. szeptemberi módosításakor hatályos, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 62. § (1) bekezdés 27. pontja, valamint az Ngvtv. 12. § (5)

bekezdése lehetőséget biztosított - a helyi építési szabályzattól eltérő - sajátos településrendezési és építési követelmények, illetve eltérő telekalakítási követelmények megállapítására. A Kormány a fenti törvényekben biztosított felhatalmazással élve, jogszerűen határozott meg a kiemelt beruházás fekvése szerinti ingatlanokhoz kapcsolódva - az érintett helyrajzi számokat megjelölve - a beépítésre, a zöldfelületekre, a parkolóhelyekre és a közlekedési létesítményekre vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelményeket, illetve telekalakítási szabályokat.

Mindezek mellett azt is érdemes kiemelni, hogy a kiemelő Korm. rendelet - éppen a környezet elért védettségi szintjének biztosítása érdekében - sem az országos, sem a Balaton kiemelt üdülőkörzetre vonatkozó területrendezési szabályok alkalmazásának kizárásáról nem rendelkezik, azaz a Kormány e tekintetben nem élt a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 27. § (1) bekezdés g) pontjában kapott felhatalmazással.

A fentiekre figyelemmel, álláspontom szerint nem merül fel az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének sérelme, ugyanis az érintett kormányrendeleti szintű szabályozás és a törvényi szintű szabályozás rendelkezései nem ellentétesek egymással.

3. A településrendezési szerződés és a helyi építési szabályzat alapján - kiemelő kormányrendelet hiányában is - megengedett a terület nagyfokú fejlesztése

A [REDACTED] és a települési önkormányzat 2013-ban kötött településrendezési szerződésében foglaltak alapján Balatonvilágos önkormányzata a 6/2019. (VI.04.) önkormányzati rendelettel fogadta el a helyi építési szabályzatát (a továbbiakban: HÉSZ), amely az érintett ingatlanokat - a kiemelő Korm. rendeletről függetlenül és annak elfogadását megelőzően - beépítésre szánt területbe sorolja be. A HÉSZ mellékletét képező szabályozási tervet a [REDACTED] parti és magasparti területeire vonatkozóan 2023. július 13-án módosította.

A fentiek alapján fontos kiemelni, hogy a kiemelő Korm. rendelet nélkül is megvalósíthatók fejlesztések az érintett területen, a kiemelő Korm. rendelet elsődlegesen a beépítés intenzitásán változtatott:

- a 30% és 60%-os lakóterületi beépítettséget 60%-ra és 80%-ra emelte,
- a megengedett legnagyobb beépítési magasságot a 12,5 méter helyett 15-18-25 méterre emelte az egyes telkekhez kapcsolódva,
- a terepszint alatti megengedett legnagyobb beépítettség a HÉSZ-ben szereplő 10-20% helyett 85%-ban került megállapításra.

4. A hatósági engedélyezési eljárások szerepe

Az építésügyi hatóságnak a döntését az eljárásba kötelezően bevonandó szakhatóságok állásfoglalásának, kormányhivatali szakterületeknek figyelembevételével kell meghoznia.



Így a jogszabályban nevesített szakhatóságok, kormányhivatali szervezeti egységek érintettség esetén szintén részt vesznek a véleményezési folyamatokban, és a problémás szakkérdésekben kötelezhetik az építetót az ágazati jogszabályok előírásainak betartására. Szabálytalan építési tevékenység esetén pedig ugyanezen jogszabályokban meghatározott követelményeknek megfelelő intézkedést tesz az építésfelügyeleti hatóság.

Összességében kiemelendő, hogy az egyedi hatósági eljárások – ideértve az építésügyi hatósági eljárásokat, hajózási hatósági eljárásokat és a környezetvédelmi típusú engedélyezéseket is – kimenetelétől függ a beruházás megvalósíthatósága, maga a kiemelő Korm. rendelet az ágazati jogszabályokkal együtt ehhez a keretet biztosítja.

## 5. Alkotmányossági összefüggések

Indítványozók az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének és P) cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látják, hogy a támadott rendelkezések az általános és Balaton-specifikus országos jogszabályi követelményeket és a települési építési, településképi és területrendezési követelményeket megkerülve eltérnek a szabályoktól, ezzel olyan szabályozást mellőznek, amely garanciát jelent az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének és P) cikk (1) bekezdésének érvényesülésére. Mindezek következtében álláspontjuk szerint a visszalépés tilalma és az elővigyázatosság elve nem érvényesül.

Mindenekelőtt hangsúlyoznám, hogy megítélésem szerint az indítványozók alkotmányjogi érvelésükben a konkrét összefüggésekre nem világítottak rá, csupán általános kijelentéseket tettek.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a természeti erőforrások, 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.

Az Alkotmánybíróság rámutatott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, a XXI. cikk (1) bekezdése, illetve a XX. cikk (1) bekezdése közötti kapcsolatra. Megállapította, hogy „az egészséges környezethez való jog értelmezési tartományához az érzékenységi miatt szorosan kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének a 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”.  
{17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [85]}

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés és XXI. cikk (1) bekezdés kapcsolatát akként is meghatározta, hogy „az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését szolgálja a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezett alapjog biztosítása és érvényesítése. Ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet már elért védettségi szintjének mint eredménynek a fenntartása.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]}

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalát a környezethez való jog elért szintjéből való visszalépés tilalma képezi, amelynek korlátozhatósága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint ítélt meg. {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [42]}

A kialakult alkotmánybíróági gyakorlat szerint az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjogi teszt szerint {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [94]}.

A teszt által azt kell meghatározni, hogy

- a) az indítványban előadottak az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartoznak-e;
- b) megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben; és ha igen, akkor
- c) a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a függvényében, azaz a szükségességi-arányossági kritériumrendszer szerint alkotmányos-e {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [44]}.

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. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának a részét képezi az a tartalmi követelmény, miszerint a környezetvédelem egyszer már elért védelmi színvonala ne csökkenjen, amit az ún. *non-derogation* elv juttat kifejezésre. **Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy Alaptörvényre visszavezethető *non-derogation* elve csak azt a visszalépést tiltja, amelyből következhet a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása.** Az elővigyázatosság és a megelőzés elve miatt így annak a vizsgálata szükséges, hogy van-e esély a károsodás bekövetkeztére akár rövid, akár hosszú távon. 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. {16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [46]}

Az Alkotmánybíróság gyakorlata 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”. {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]–[21]}

A 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat a jogalkotó alkotmányos felelőssége mellett a jogalkalmazói felelősségre is felhívja a figyelmet a visszalépés tilalma elv érvényesítésénél. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, [...]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.” „A visszalépés tilalmának elvéből az is következik, hogy az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük ezen, az Alaptörvényből fakadó elv érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során, ekként a környezet és természet védelmének jogszabályokkal garantált szintje egyedi hatósági döntéssel nem rontható le. Amíg azonban a jogalkotónak megvan az a lehetősége, hogy új jogi szabályozás elfogadásával folyamatosan előmozdítsa a környezet és természet védelmét, addig a jogalkalmazónak a fennálló jogszabályi környezet keretein belül kell érvényesítenie a visszalépés tilalmát, részben a hatályos jogi szabályozás betartásával és betartatásával, részben a többféle döntést lehetővé tevő szabályozás esetén a környezeti és természeti szempontok megfelelő (egyebek között a szükségességi-arányossági tesztre is tekintettel levő) figyelembevételével.” {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat,Indokolás [28] és [29]}

Meglátásom szerint az indítványozók által támadott szabályozás kiállja az Alkotmánybíróság által kidolgozott alapjogi teszt próbáját, valamint megállapítható, hogy az érintett beruházásból nem következik a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása. Mindezek következtében az indítvány által támadott szabályozás nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Budapest, 2024. február „27

Tisztelettel:

