

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III/ 0 1 1 1 1 - 0 / 2026
Érkezett:	2026 ÁPR 02.
Érkezés módja	EGYÉB
Melléklet:	6
Kezelőiroda:	Dr.

Az ügy száma: 109.K.703.878/2025.

Az I. rendű felperes:

Társaság (

Korlátolt Felelősségű

A II. rendű felperes:

Korlátolt Felelősségű Társaság (

Az I. és II. rendű felperes képviselője:

Költő Ügyvédi Iroda (

A III. rendű felperes:

Önkormányzata (

A III. rendű felperes képviselője:

dr. Bálint Mária Anna kamarai jogtanácsos

Az alperes:

Környezetvédelmi hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár (

Az alperes képviselője:

dr. Mohácsi Petra kamarai jogtanácsos

A felperesi érdekelt:

Önkormányzata

A felperesi érdekelt képviselője:

Dávid Társas Ügyvédi Iroda (ügyintéző: dr. Dávid Zsófia ügyvéd)

Az alperesi érdekelt:

MVM Next Energiakereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság (

Az alperesi érdekelt képviselői:

Kinstellar Andrékó Ferenczi & Társai Ügyvédi Iroda (ügyintéző: dr. Sepsey Balázs),
Antal Ügyvédi Iroda (ügyintéző: dr. Antal József ügyvéd)

A per tárgya:

a környezetvédelmi ügyben hozott számú határozat felülvizsgálatával kapcsolatos közigazgatási jogvita

V É G Z É S

A bíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 26/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá annak kimondását, hogy e jogszabályi rendelkezés sem a jelen ügyben, sem bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben nem alkalmazható.

A bíróság a peres eljárást az alkotmánybírósági eljárás befejezéséig felfüggeszti.

A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

I n d o k o l á s

A per alapjául szolgáló tényállás

A Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (2015. április 1. napjától 2021. december 31. napjáig: Megyei Kormányhivatal, 2023. január 1. napjától Vármegyei Kormányhivatal, a továbbiakban: területi környezetvédelmi hatóság)

2012. december 18. napján kelt [REDACTED] számú határozatával a volt [REDACTED] Gázgyárnak a [REDACTED] kerület, [REDACTED] alatti telephelye vonatkozásában részletes tényfeltárás elvégzésére, valamint beavatkozási terv és kármentesítési monitoring terv készítésére kötelezte a Fővárosi Gázművek Zrt.-t mint környezethasználót. A területi környezetvédelmi hatóság 2015. június 29. napján kelt [REDACTED] ügyiratszámú határozatával (a továbbiakban: beavatkozásra kötelező határozat) a Fővárosi Gázművek Zrt. által benyújtott beavatkozási terv alapján a földtani közeg és a felszín alatti víz tekintetében beavatkozásra és a beavatkozás ideje alatti kármentesítési monitoring végzésére kötelezte a Fővárosi Gázművek Zrt.-t. A beavatkozásra kötelező határozat 2015. július 18. napján jogerőre emelkedett, a szennyezett földtani közeg kitermelésével, elszállításával és ártalmatlanításával, illetve a szennyeződésmentes talaj visszatöltésével kapcsolatos beavatkozási munkálatokról való záródokumentáció benyújtásának határidejét 2017. november 30. napjában, míg az elektromos központ alatti talajszennyezésnek a helyszínen, kémiai beavatkozás útján történő felszámolásával kapcsolatos munkálatok esetén 2019. április 30. napjában állapította meg.

A beavatkozással érintett terület a [REDACTED] belterület [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] és [REDACTED] helyrajzi számú ingatlanokat foglalja magában, amelyek közül a [REDACTED] belterület [REDACTED] helyrajzi számú ingatlan a felperesek közös tulajdonában, a többi ingatlan a III. rendű felperes kizárólagos tulajdonában áll.

A Fővárosi Gázművek Zrt. és jogutódjai, előbb az NKM Földgázszolgáltató Zrt., majd az alperesi érdekelt mint a volt [REDACTED] Gázgyár kármentesítési kötelezettje több alkalommal kérelmezte a beavatkozásra való kötelezés módosítását. A területi környezetvédelmi hatóság 2016. november 14. napján kelt [REDACTED] számú határozatával a beavatkozásra kötelező határozat zajvédelmi előírásainak a módosításáról döntött, 2017. december 19. napján kelt [REDACTED] számú határozatával ugyanakkor elutasította a kötelezettnek a határidő meghosszabbítására irányuló kérelmét, rámutatva, hogy a két évtizeddel azelőtt felismert szennyeződés ellenére a beavatkozás még meg sem kezdődött. A kötelezett fellebbezését követően a [REDACTED] számú határozattal a határidők 2021. május 31., illetve 2022. szeptember 30. napjára kerültek módosításra. Jelen per I. rendű felperesének fellebbezése nyomán meghozott [REDACTED] számú, 2018. október 2. napján kelt határozat az elsőfokú határozatot – az indokolás megváltoztatása mellett – helybenhagyta. Utóbbi döntéseket a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.34.161/2018/24. számú, 2019. december 12. napján kelt ítéletével hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. Indokolásában – egyebek mellett – rögzítette, hogy a kötelezett „egy sikertelen közbeszerzési eljárást követően nem kezdeményezett újabb közbeszerzési eljárást és saját maga sem kezdte meg a munkálatokat [...] saját, késedelmet okozó, felróható magatartására kívánt hivatkozni a határidő módosítások indokaként”.

A területi környezetvédelmi hatóság a megismételt eljárásban meghozott, 2020. április 28. napján kelt [REDACTED] számú határozatával a beavatkozási határidőket ismételten meghosszabbította a korábban már hatályon kívül helyezett közigazgatási határozatokban foglalttal egyezően.

Az alperesi érdekelt kérelmére a területi környezetvédelmi hatóság 2021. június 3. napján kelt [REDACTED] számú határozatával ismételten meghosszabbította a beavatkozási határidőket, előbb egységesen 2022. december 31. napjáig, majd a 2021. június 11. napján kelt [REDACTED] számú határozatával az elektromos központ alatti talajszennyezés kapcsán 2024. április 30. napjáig. Ezen döntések jogalapjául az egyes közigazgatási hatósági

eljárásokkal összefüggő szabályok megállapításáról szóló 286/2021. (V. 27.) Korm. rendelet szolgált, amely jogszabály – erre irányuló kérelem esetén – kógens jelleggel előírta a beavatkozási határidőnek a veszélyhelyzet lejárta követő év végéig történő meghosszabbítását, kizárva egyben az e döntéssel szembeni jogorvoslat lehetőségét is.

Az alperesi érdekelt újabb kérelmének eleget téve, a területi környezetvédelmi hatóság 2022. december 28. napján kelt [REDACTED] számú határozatával ismételten meghosszabbította a határidőket 2024. december 31., illetve 2026. április 30. napjáig. Ezen határozat jogalapjául az egyes közigazgatási hatósági eljárásokkal összefüggő szabályok megállapításáról szóló 566/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet szolgált, amely ismételten kötelezővé tette a környezetvédelmi hatóságnak, hogy a kötelezett erre irányuló kérelme esetén két évvel meghosszabbítsa a beavatkozási határidőket, továbbra is kizárva az ezen döntéssel szembeni jogorvoslat lehetőségét.

A bíróság rögzíti, hogy bár a környezetszennyezés felismerésére már harminc éve sor került, hiszen 1996-ban, a KF: [REDACTED] számú határozattal írták elő a kötelezett részére környezetvédelmi felülvizsgálat tervének és ütemezésének elkészítését, de csak közel húsz évvel később, 2015-ben került sor a beavatkozásra kötelező határozat meghozatalára, és azóta sem került sor még a beavatkozás megkezdésére sem. Az első közbeszerzési eljárás sikertelenségét követően újabb közbeszerzési kiírásra már nem került sor, a 2017. december 31. napján lejárt vízjogi engedély helyett pedig csak 2020-ban kérelmezett a kötelezett újat, és bár azt 2021 év elején megkapta, az általa benyújtott negyedéves jelentésekből nem tűnik ki, hogy a beavatkozás érdemében további előrelépés – a határidők meghosszabbításán kívül – történt volna.

Az alperes a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fav.) — 2024. november 19. napján hatályba lépett — 26/A. § (1) bekezdése alapján 2024. december 20. napján kelt [REDACTED] számú határozatával hivatalból elrendelte a beavatkozási terv felülvizsgálatát, melynek teljesítési határidejének 2026. december 31. napját jelölte meg. Az I. rendű felperes keresete alapján indult közigazgatási perben a Fővárosi Törvényszék 2025. május 6. napján kelt 109.K.700.909/2025/18. számú ítéletével — további ügyfél bevonásának mellőzése miatt — a [REDACTED] számú határozatot megsemmisítette és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte.

Az alperes a megismételt eljárásban a Fav. 26/A. § (1) bekezdése alapján a támadott határozatával elrendelte a beavatkozási terv felülvizsgálatát. A felülvizsgált beavatkozási terv benyújtásának határidejéül ismét 2026. december 31. napját szabta. A határozat indokolásában megállapította, hogy a beavatkozási terv jóváhagyását követően több mint öt évet meghaladóan nem került sor a kármentesítési beavatkozás megkezdésére, ezáltal a Fav. 26/A. § (1) bekezdése szerinti objektív feltételek megvalósultak.

A kereset, a védirat és az érdekeltek nyilatkozatai

Az I. és II. rendű felperesek a keresetükben arra hivatkoztak, hogy az állam nem tartotta be a rá vonatkozó alaptörvényi és európai uniós előírásokat, és a Fav. 26/A. §-ának megalkotásával olyan jogszabályi környezetet hozott létre, ami nem csak alapvető környezetvédelmi elveket sért, de a jogállamiság elvével is összeegyeztethetetlen, ráadásul az érintett tulajdonosok, így az I. és II. rendű felperesek tulajdonhoz való jogát is mindenfajta kompenzáció nélkül súlyosan

korlátozza, és indítványozták az Alkotmánybíróság előtti egyedi normakontroll eljárás lefolytatását. A III. rendű felperes keresetében kifejtette, hogy a támadott határozat azzal, hogy az alperesi érdekelt mint szennyező kötelezettségeit a határidő felszabadításával olyan okból teszi kevésbé terhessé, amely az alperesi érdekeltnek felróható, alkalmas az Alaptörvény XXI., XXIV. és P) cikkében foglalt rendelkezések kiüresítésére, emiatt szintén indítványozta az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését. Az alperes védiratában a keresetek elutasítását kérte. Álláspontja szerint a Fav. 26/A. §-a szerinti rendelkezések nem alaptörvény-ellenesek, mivel megfelelnek a jogalkotásról szóló 2010. évi LXXX. törvény II. fejezete szerinti kritériumoknak, és kérte a felperesek indítványának elutasítását. A felperesi érdekelt nyilatkozatában a felperesek által benyújtott keresetekben foglalt jogi érvrendszerhez csatlakozott, s maga is indítványozta az Alaptörvénybe ütközés vizsgálatát. Az alperesi érdekelt nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy az alperes a Fav. 26/A. § (1) bekezdésében előírt feltétel teljesülésére tekintettel hivatalból köteles volt a támadott határozatot meghozva elrendelni a beavatkozási terv felülvizsgálatát. A módosított Fav. nem korlátozza a felelősség érvényesítését, és a szennyező fizet elvét sem ássa alá. A felülvizsgálat időtartama alatt ugyan nincs helye a kármentesítési kötelezettség végrehajtásának, de ez csak olyan átmeneti időszak, amit közérdek, így az esetleges modernebb technológia alkalmazása és a szennyezés újbóli felmérése indokol. Az alkotmánybírósági normakontroll kezdeményezését indokolatlannak tartotta.

Az alaptörvény-ellenesség megállapítása iránti indítvány jogi indokai

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése szerint ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, — a bírósági eljárás felfüggesztése mellett — az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

Az alperes a támadott határozatot a Fav. 26/A. §-a alapján hozta meg, így a bíróságnak a határozat jogszerűségének elbírálása során azt alkalmaznia kell. A bíróság az eljárása során észlelte, hogy a Fav. 26/A. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, XXI. cikk (1) és (2) bekezdésébe, valamint XIII. cikkébe ütközik.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető a hátrányos visszaható hatályú jogalkotás tilalma.” {17/2023. (VIII. 3.) AB határozat, Indokolás [26]} Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. „Valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit — erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján — a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” {10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [50]–[51]} „Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése a fentiek szerint elsősorban és alapvetően a már létrejött — és adott esetben le is zárt — jogviszonyok utólagos, visszamenőleges hatályú, hátrányos megváltoztatásával szemben nyújt védelmet (valódi visszaható hatály). Emellett a jogbiztonság a múltban keletkezett, de le nem zárt, ún. fennálló vagy tartós jogviszonyokba való azonnali vagy a jövőre

nézve történő beavatkozásnak is alkotmányos korlátokat szab [...]. A leglényegesebb különbség abban áll, hogy a múltban létrejött jogviszonyok utólag történő megváltoztatása nem igazolható alkotmányosan. Ehhez képest tartós jogviszonyok esetében — hasonlóan a jogalkotói ígervényekhez — a jogalkotói beavatkozás határát a szerzett jogok védelme és a bizalomvédelem követelménye jelöli ki. E körben — a beláthatóság és a tervezhetőség miatt — a rövid és/vagy a határozott időre szóló jogviszonyok és ígervények élveznek magasabb szintű védelmet. Ezzel szemben a hosszú távra szóló és határozatlan idejű jogviszonyok esetében a — kellő felkészülési időt biztosító — jogalkotói beavatkozás a körülmények változására tekintettel alkotmányos szempontból általában elfogadhatóbb, de legalábbis nem teljesen kizárt.” {17/2023. (VIII. 3.) AB határozat, Indokolás [27]}

Az alkotmányossági vizsgálat lépéseit a 8/2022. (V. 25.) AB határozat fogalmazta meg: „Elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a korábbihoz képest hátrányos-e a támadott szabály. Amennyiben nem, ad malam partem visszaható hatályú jogalkotás per definitonem nem állhat fenn. Amennyiben a norma hátrányos, akkor másodlagosan vizsgálándó, hogy az előírás hatályba léptetése visszamenőlegesen történt-e. Igenlő válasz esetében a szabályozás alaptörvény-ellenes. Ha a hatályba léptetés nem visszamenőleges, harmadlagosan azt kell megvizsgálni, hogy a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja-e a múltban létrejött — esetleg már le is zárt — jogviszonyok megítélését. Ez ugyanis a visszamenőleges hatályba léptetéshez hasonlóan valódi visszaható hatályú jogalkotást jelent, és alaptörvény-ellenes. Ezzel szemben amennyiben a norma a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat kizárólag a jövőre nézve módosítja (azonnali vagy kvázi visszaható hatály), és a beavatkozásnak alkotmányosként elfogadható indoka van, az adott esetben alkotmányos lehet.” {Indokolás [19]}

A beavatkozás, amelynek elvégzésére a területi környezetvédelmi hatóság kötelezte az alperesi érdekelt jogelődjét, a Fav. 21. § (4) bekezdés b) pontja értelmében a kármentesítés második szakasza, a kármentesítés pedig a Fav. 3. § 18. pontja értelmében helyreállítási intézkedésnek minősül. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 101. § (4) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha a helyreállítási intézkedések elvégzése más tulajdonában, birtokában (használatában) álló területet érint, az érintett ingatlan tulajdonosa, birtokosa (használója) tűrni köteles a helyreállítási intézkedések elvégzését.

A Fav. 26. § (3) bekezdése értelmében a környezetvédelmi hatóság a beavatkozási terv alapján dönt a beavatkozás elrendeléséről. Amennyiben a kármentesítésre kötelezett nem azonos az érintett terület tulajdonosával, a Kvt. és a Fav. rendelkezései értelmében a beavatkozás elrendelésével a környezetvédelmi hatóság, a kármentesítésre kötelezett és a tulajdonos között többpólusú közigazgatási jogviszony jön létre, amelynek keretében a tulajdonos a Kvt. 101. § (4) bekezdése szerint tűrni köteles a helyreállítási intézkedések elvégzését, mivel pedig a Kvt. 8. § (2) bekezdése értelmében a környezethasználó köteles gondoskodni a tevékenysége által bekövetkezett környeztkárosodás megszüntetéséről, a károsodott környezet helyreállításáról, azt is köteles tűrni, hogy ameddig a környezethasználó, azaz a kármentesítésre kötelezett ennek nem tesz eleget, a tulajdonában álló terület nem felel meg a jogszabályok szerinti környezeti célkitűzéseknek, így a tulajdona nem alkalmas a rendeltetése szerinti célra. A beavatkozás elrendelésével ezért olyan jogviszony jön létre, amely a kármentesítésre kötelezetten túl az attól különböző tulajdonosra is kötelezettségeket ró.

A tulajdonos kötelezettsége annál terheesebb, minél hosszabb idő elteltével áll helyre az érintett terület jó mennyiségi és minőségi állapota, hisz addig a terület szennyezettségét folyamatosan tűrni köteles, így a tulajdonosi jogosítványok korlátozásának időbeli terjedelme is annál nagyobb. A perbeli esetben a felperesek kötelezettsége a többször módosított beavatkozásra kötelező határozat értelmében 2024. december 31. napjáig, illetve 2026. április 30. napjáig állt volna fenn. A Fav. 26/A. § (1) bekezdése a beavatkozási terv felülvizsgálatának hivatalból való elrendelését követeli meg, amennyiben a jóváhagyó határozat véglegessé válásától számított öt éven belül a beavatkozási munkák megkezdésére nem került sor, vagy a megkezdett beavatkozási munkákat több mint öt éve nem folytatják. A Fav. 26/A. § (2) bekezdése értelmében újabb beavatkozási terv készül, és a Fav. 26/A. § (3) bekezdése szerint a beavatkozás csupán e felülvizsgálatot követően, a felülvizsgált beavatkozási terv alapján kezdődhet meg. Így mindaddig, amíg ez az újabb beavatkozás nem fejeződik be, a tulajdonos tűrés kötelezettsége szakadatlanul fennáll. A felülvizsgálat elrendelése ellenben a már elrendelt beavatkozást végérvényesen megszakítja, s a kármentesítés a felülvizsgálat elrendelésétől a beavatkozás ismételt elrendeléséig nem halad előre, ugyanis a Fav. 26/A. § (4) bekezdése szerint a felülvizsgálattal érintett beavatkozási terv végrehajtására vonatkozó kötelezések végrehajtásának nincs helye. A Fav. 26/A. §-ának hatálybalépésével és az azon nyugvó határozat meghozatalával ezért a tulajdonos tűrés kötelezettsége terheesebbé válik.

A fentiekre tekintettel a bíróság úgy ítélte meg, hogy a Fav. 26/A. §-a a beavatkozás elrendelésével létrejött és még le nem zárult közigazgatási jogviszonyokat érint, s a tűrésre kötelezett tulajdonosok, a perbeli esetben a felperesek számára hátrányos szabályozást valósít meg. Jóllehet a Fav. 26/A. §-ának hatályba léptetése nem visszamenőlegesen történt, s visszamenőlegesen nem változtatja meg a múltban létrejött jogviszonyok megítélését, a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat ugyanakkor a jövőre nézve módosítja.

A beavatkozás elrendelése határozott időre szól, a perbeli esetben a többször módosított beavatkozásra kötelező határozat a beavatkozási záródokumentáció benyújtási határidejeként 2024. december 31. napját, illetve 2026. április 30. napját írta elő. Tekintettel arra, hogy az érintett jogviszonyok nem határozatlan idejűek, a jogalkotói beavatkozás a 17/2023. (VIII. 3.) AB határozat szerint eleve csak kevésbé minősülhet elfogadhatónak {Indokolás [27]}, de mindenképpen szükséges az alkotmányosként elfogadható indok {8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [19]}.

A Fav. 26. § (6) bekezdése szerint a beavatkozás során észlelte alapján, a kötelezett kezdeményezésére, indokolt esetben a hatóság engedélyezi a beavatkozási tervtől való eltérést, a terv módosítását. A környezetvédelmi szabályozás így már a Fav. 26/A. §-ának beiktatásával megvalósult jogalkotói beavatkozást megelőzően is biztosította, s továbbra is biztosítja, hogy amennyiben indokolt a beavatkozási tervtől való eltérés, azt a hatóság engedélyezze. A Fav. 26. § (6) bekezdése erre általános felhatalmazást ad, a terv módosítását az egyedi körülmények széles skálája megalapozhatja, ami — a beavatkozás során észlelte függvényében — akár a technológiai fejlődés és a szennyezés kiterjedésének figyelembevételét is lehetővé teheti.

A Fav. 26. § (6) bekezdése alapján a hatósági engedély közigazgatási hatósági eljárás eredményeként adható meg, így a beavatkozási terv módosításának folyamatában az ellenérdekű ügyfelek versengő érdekeinek figyelembevétele, a közjó előmozdítása megfelelően érvényesülhet, az egész eljárás az Alaptörvény XXIV. cikkében elismert, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog védelmi körében marad.

Ezzel szemben a Fav. 26/A. § (1) bekezdése szerint a beavatkozási terv felülvizsgálatának elrendelésére hivatalból kerül sor, így az akkor is megtörténik, ha sem a kötelezett, sem a tulajdonos nem kéri, szükségességét nem jelzi, s attól függetlenül megvalósul, hogy a beavatkozási tervtől való eltérés igénye az adott ügy konkrét körülményei, sajátosságai alapján igazolható lenne. Mivel a felülvizsgálat egyedüli feltétele, hogy a jóváhagyó határozat véglegessé válásától számított öt éven belül a beavatkozási munkák megkezdésére nem került sor, vagy a megkezdett beavatkozási munkálatokat több mint öt éve nem folytatják, a felülvizsgálat hivatalból való elrendelésére anélkül kerül sor, hogy ezen időmúlást illetően a kármentesítésre kötelezett magatartásának felróhatóságát értékelték volna. A felülvizsgálat elrendelése következtében a beavatkozásra kötelező jogerős közigazgatási határozathoz a továbbiakban nem fűződhet joghatás, a végrehajtása immár nem kényszeríthető ki, holott a perbeli esetben a végrehajthatósága még nem évült el, hisz a szennyezett földtani közegre vonatkozó teljesítési határidő csak nem sokkal a Fav. 26/A. §-ának 2024. november 19. napján történt hatálybalépését követően, 2024. december 31. napján járt le.

A bíróság megítélése szerint a beavatkozási terv esetleges felülvizsgálata mellett szóló szempontok érvényesítésére a Fav. 26. § (6) bekezdése eleve megfelelő jogi keretet biztosít, a Fav. 26/A. §-a ellenben nem ad teret a versengő érdekek mérlegelésének, az e mérlegeléssel arányban álló jogkövetkezmények alkalmazásának, s nem biztosítja, hogy az esetlegesen csakugyan megalapozott felülvizsgálat csupán a szükséges mértékre korlátozódjék.

„A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozás.” {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13]} A bíróság álláspontja szerint a Fav. 26/A. §-a a még le nem zárult kármentesítésekben érintett tulajdonosoknak a kármentesítés megfelelő rendben, a már meghozott és jogerős közigazgatási határozat szerint való befejezése iránti, jog által védett várakozásával ellentétes, ellenben nem merült fel olyan legitim érdek, ami a beavatkozási terv felülvizsgálati szabályozásának az egyedi körülmények mérlegelését figyelmen kívül hagyó bevezetését indokolhatná. A bíróság ezért a Fav. 26/A. §-a mögött meghúzódó alkotmányosként elfogadható indokot, de egyáltalán, észszerű mérlegelésen alapuló indokot sem tudott azonosítani. A bíróság rögzíti, hogy az Indokolások Tárában sem került közzétételre a Fav. módosításáról szóló 337/2024. (XI. 14.) Korm. rendelethez tartozó végső előterjesztői indokolás. A bíróság észlelése szerint e jogalkotói beavatkozásban az ad malam partem visszaható hatályú jogalkotás érhető tetten, így a Fav. 26/A. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik.

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, a (2) bekezdés pedig kimondja, hogy aki a környezetben kárt okoz, köteles azt — törvényben meghatározottak szerint — helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. „Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában rögzítette, hogy »[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«” {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]} „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez.” {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog sérelmének vizsgálatát is több szakaszra bontja. „Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének, illetőleg P) cikk (1) bekezdésének a sérelme akkor állapítható meg, ha (i) a kérdéses szabályozás vagy bírói döntés az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése, illetőleg P) cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozik; (ii) megállapítható a védelmi szintben történő visszalépés; és (iii) a visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem igazolható” {9/2024. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [28]}

„A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. A visszalépés tilalma ekként akkor is sérülhet, ha az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett az anyagi jog érvényesítését biztosító szervezeti vagy eljárás szabályozás gyengül. Ugyancsak sérülhet a visszalépés tilalma akkor, ha a szabályozás tárgyának jogi helyzete változik meg a környezet védelme szempontjából kedvezőtlenül, adott esetben akár az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett.” {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}

A Fav. 26/A. §-a a beavatkozási terv felülvizsgálatának hivatalbóli elrendelését írja elő. A beavatkozási terven alapszik a kármentesítés elvégzése, a helyreállítási intézkedés megvalósítása. A Kvt. 4. § 16. pontja szerint pedig a helyreállítási intézkedés olyan kárelhárítási, illetve kármentesítési tevékenység vagy intézkedés, amely a környezetkárosodás enyhítésére, az eredeti állapot vagy ahhoz közeli állapot helyreállítására, valamint a környezeti elem által nyújtott szolgáltatás helyreállítására vagy azzal egyenértékű szolgáltatás biztosítására irányul. A bíróság álláspontja szerint ezért a Fav. 26/A. §-a az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozik, így e jogalkotói beavatkozásnak tiszteletben kell tartania a visszalépés tilalmának követelményét.

Az Alkotmánybíróság a visszalépés fogalmának tág értelmet tulajdonít, a visszalépés anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozás következtében egyaránt bekövetkezhet. A Fav. 26/A. §-a a kármentesítés folyamatát, a károsodott környezet helyreállítását érinti. A visszalépés tilalma ezért nem a környezet jó állapotának megóvásával, hanem a környezetszennyezés káros következményeinek felszámolása révén a helyreállítás időbeli megvalósulásával függ össze. A visszalépés kockázata a Fav. 26/A. §-a kapcsán oly módon vetődik fel, hogy a helyreállítás idejének megnövekedése következtében a korábbi szabályozáshoz képest csak több idő elteltével, hosszabb folyamat eredményeként érhető el az a környezeti állapot, aminek fenntartását és megóvását az egészséges környezethez való jog, illetve az ezt szolgáló jogi szabályozás megköveteli.

A Fav. 26/A. §-ának hatálybalépésével nincs lehetőség a már végleges határozattal elrendelt, ennek ellenére öt évig meg sem kezdett beavatkozási kötelezettség végrehajtására, ehelyett újabb évek telnek el a beavatkozási terv felülvizsgálatával, az újabb beavatkozást elrendelő határozat meghozatalával, az esetleges jogorvoslatokkal a beavatkozás megkezdéséig. Tekintettel arra, hogy a Fav. 26/A. §-a következtében a beavatkozással elérni kívánt egészséges környezeti állapot időben csak később állhat helyre, a bíróság álláspontja szerint a kifogásolt szabályozás visszalépéshez vezet: a felülvizsgálatától független célkitűzés nem változik, ellenben az odáig vezető út időben meghosszabbodik, így a környezetszennyezés, aminek megszüntetése iránti igényt az egészséges környezethez való jog alaptörvényi védelemben részesíti, ahhoz képest tovább marad fenn, mintha a jogalkotói beavatkozásra nem került volna sor. A védelem szintje a szennyezés időben való fenntartásának megnövekedése révén csökken.

Itt jegyzi meg a bíróság, hogy amennyiben a felülvizsgált beavatkozási terv alapján a Fav. 26/A. § (3) bekezdése szerint újabb határozat meghozatalára kerül sor, de a beavatkozási munkák megkezdésére újabb öt évig nem kerül sor, végrehajtás helyett a Fav. 26/A. § (1) bekezdése alapján ismételten a beavatkozási terv hivatalból történő felülvizsgálata történhet csak meg, így ad absurdum az is előfordulhat, hogy beavatkozásra egyáltalán nem kerül sor, csak az újabb és újabb felülvizsgálatokra.

A visszalépést az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel egyedül abban az esetben engedi meg, ha az a szükségességi-arányossági teszt révén igazolható. „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.” {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]} A bíróság megítélése szerint a perbeli eset sajátos jellemzőire, a felszín alatti szennyezés tényére tekintettel különösen nagy súllyal esik a latba, hogy a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakítása indokolatlanul ne vezethessen a szennyezés fennmaradásának időbeli növekedéséhez, mivel az a szennyezés térbeli terjedésének kockázatát is magában hordozza. „Az elővigyázatosság elvéből következően tehát abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.” {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}

A bíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalma kapcsán már hangsúlyozta, hogy a hatályos környezetvédelmi szabályozási környezet, a Fav. 26. § (6) bekezdése megfelelő keretet biztosít a beavatkozás meghosszabbításával összefüggő legitim érdekek becsatornázására. A Fav. 26. § (6) bekezdése alapján lefolytatott közigazgatási hatósági eljárás lehetővé teszi az egyedi körülmények megkövetelte módosításokat, a bíróság megítélése szerint nincs olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, aminek védelme a Fav. 26. § (6) bekezdése szerinti lehetőséget meghaladóan, általános jelleggel, az egyedi mérlegelés kizárásával tenné szükségessé a védelmi szintnek a Fav. 26/A. §-a következtében előállt csökkenését. A szennyezés fennmaradásának meghosszabbodása ellenben a környezeti kockázatok számottevő növekedésével jár. A bíróság ezért azt észlelte, hogy a Fav. 26/A. §-a az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésébe ütközik.

„Az Alkotmánybíróság már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában is kimondta, hogy önmagában már az is a visszalépés tilalma sérelmeként értékelhető, ha a jogi szabályozás a megelőzés elvének alkalmazásától (előzetes engedélyezés) az esetlegesen bekövetkező károkozások utólagos szankcionálása (utólagos ellenőrzés, a szennyező fizet elvének alkalmazása) irányába mozdul el.” {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [63]} Leszögezte továbbá, hogy „a XXI. cikk (2) bekezdésében megjelenő »szennyező fizet« elve mind a magyar, mind a nemzetközi, mind pedig az uniós jogban kiemelt jelentőséggel bír, és szorosan hozzátartozik a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához, az emberi egészség védelméhez, a nemzet közös örökségébe tartozó természeti erőforrások gondos hasznosításához és megóvásához.” {3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [18]}

A bíróság ezért a Fav. 26/A. §-ának az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésével való kapcsolatát is vizsgálta. E rendelkezés a „szennyező fizet” elvét emelte alaptörvényi szintre. Maga az elv közgazdaságtani eredetű, s azt hivatott biztosítani, hogy a gazdasági szereplők tevékenységük

negatív külső hatásait is kénytelenek legyenek viselni. A „szennyező fizet” elve ezért a szennyezés anyagi terhét telepíti a szennyezőre, s anyagi ösztönzőkkel segíti, hogy a szennyezők gazdasági döntéseik meghozatalakor megfelelő figyelmet fordítsanak szennyező tevékenységük környezeti hatásainak mérséklésére. Mindaddig, amíg a szennyező nem köteles a szennyezést helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni, olyan anyagi források állnak a rendelkezésére, amelyeket az egészséges környezet helyre nem állt sérelme következtében tarthat magánál. Olyan anyagi forrásokat használhat, amelyeket más célra kellene fordítania. Ezek az anyagi források ezért a szennyező oldalán idegen pénzként jelennek meg. Az idegen pénz használatának általánosan elfogadott díja pedig a kamat, ami a gazdasági döntések alapjaként számszerűsíthető formában fejezi ki, hogy a gazdasági szereplő az adott pénzmennyiséget csak időlegesen, a megtérítés kötelezettségével tartja magánál.

A Fav. 26/A. §-a a korábbiakban kifejtettek értelmében — a beavatkozási terv kötelező felülvizsgálatának következtében — a költségviselés bekövetkeztét a szennyező számára elhalasztja, így a szennyező a szennyezés elhárításához szükséges anyagi forrásokat, a számára funkciójában idegen pénzt az előzetesen tervezettnél hosszabb ideig fordíthatja eltérő célra. Mivel ezt anélkül teheti meg, hogy az érintett anyagi források használatáért ellentételezést kellene fizetnie, a „szennyező fizet” elve mögött meghúzódó anyagi ösztönzőerő csökken.

Hasonlóan a tulajdonhoz való joghoz, amely „az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373., 380.], a „szennyező fizet” elve is az anyagi forrásokkal való rendelkezés szabályozására irányul. Miként a tulajdonhoz való jog sem követeli meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági követelmény tiszteletben tartását, hanem a közérdek megléte esetén elegendő az értékgarancia biztosítása, a bíróság álláspontja szerint a „szennyező fizet” elvéből is hasonló értékgarancia követelménye következik, s az elv korlátozása alkotmányosan nem igazolható. A bíróság észlelése szerint ezért a Fav. 26/A. §-a az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésébe is ütközik.

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, valamint a készpénzzel történő fizetéshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Mivel az Alkotmánybíróság a 3125/2015. (VII. 9.) AB határozatában megállapította, hogy „a tulajdonhoz való joggal összefüggő, az Alaptörvény hatálybalépését megelőző alkotmányos szabályozás [...] részben lényegét tekintve, részben szó szerint azonos az Alaptörvény szabályaival, ezért a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alkalmazható az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésénél” {Indokolás, [28]}, a bíróság az Alaptörvénynek a tulajdonjog védelméről szóló XIII. cikke értelmezésénél figyelemmel volt az Alkotmány hatálya alatt meghozott AB határozatokra is. Az Alkotmánybíróság korai, 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában leszögezte, hogy „az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybíróági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a »közérdeket« kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb »szükségesség« nem alkotmányos követelmény.” (ABH 1993. 373., 381.) Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében ezért más alapjogok védelméhez képest enyhébb mércét állít a tulajdonjog alkotmányos korlátozása elé.

„A tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a — más alapjogoknál fel nem lelhető — sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása.” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373., 380.] „A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon »korlátozása« és polgári jogi értelemben vett »elvonása« között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásaért.” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373., 381.] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ezért az értékgaranciának e körben is meghatározó a szerepe: az Alaptörvény ugyanis „nemcsak tényleges és teljes tulajdonelvonás, hanem a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más eseteiben is az értékgarancia biztosítását követeli meg” {5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [30]}.

Amennyiben a beavatkozással érintett terület nem a kármentesítésre kötelezett tulajdonában áll, a tulajdonos mindaddig tulajdonjogának korlátozását kénytelen elszenvedni, amíg a helyreállítás nem fejeződik be. Miként arra a bíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalma kapcsán már rámutatott, e korlátozás két irányban is érvényesül. Egyrészt a tulajdonos a Kvt. 101. § (4) bekezdése szerint köteles tűrni a helyreállítási intézkedések elvégzését, másrészt a szennyezés következtében a tulajdonában álló érintett terület használatában, az azzal való rendelkezésben is korlátozva van.

A Kvt. 101. § (4) bekezdése szerint ha a megelőző és a helyreállítási intézkedések elvégzése más tulajdonában, birtokában (használatában) álló területet érint, az érintett ingatlan tulajdonosa, birtokosa (használója) tűrni köteles a megelőző és helyreállítási intézkedések elvégzését. Az érintett ingatlan tulajdonosát, birtokosát (használóját) kártalanítás illeti meg. Ennek értelmében a kártalanítás a tulajdonost a beavatkozási tervnek a Fav. 26/A. §-a alapján elrendelt felülvizsgálata idejére nem illeti meg. Ennek idejével azonban a helyreállítás folyamata meghosszabbodik, így tulajdonjogának a szennyezésből fakadó korlátozása is hosszabb ideig áll fenn. Ez az időnövekmény pedig közvetlenül immár nem a szennyezés tényéből, hanem a jogalkotói beavatkozásból ered.

A helyreállítás befejezéséig az érintett terület eredeti rendeltetése szerint nem hasznosítható. Mivel a Fav. 26/A. §-a olyan jogalkotói beavatkozás, amely a szennyezett állapotnak a fennállását időben meghosszabbítja, az a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával ér fel. Ezzel azonban a bíróság megítélése szerint nem állítható szembe közérdek: a beavatkozási terv módosítására a Fav. 26. § (6) bekezdése is lehetőséget biztosít, a felülvizsgálat elrendelésének általános szabálya pedig éppen a környezeti kockázatokat növeli. A jogalkotói beavatkozás ezért eleve sérti a tulajdonhoz való jogot. A Fav. 26/A. §-ának tulajdonjogot korlátozó hatását azonban megfelelő értékgarancia sem ellentételezi, hisz a környezetvédelmi szabályozás a beavatkozási terv felülvizsgálatának idejére kártalanítást nem irányoz elő. A közérdekű célnak és a megfelelő ellentételezésnek a hiánya következtében a bíróság észlelte, hogy a Fav. 26/A. §-a az Alaptörvény XIII. cikkébe ütközik.

A fentiekre tekintettel a bíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, az Abtv. 25. § (1) bekezdése, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.) 34. § b) pontja alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 131. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, egyúttal a Kp. 32. §-a alapján alkalmazandó Pp. 126. § (1) bekezdés b) pontja szerint a peres eljárást az Alkotmánybíróságnak a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló eljárása befejezéséig felfüggesztette.

A végzés elleni fellebbezés lehetőségét a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2026. március 24.

dr. Opor Gergely László s. k.
a tanács elnöke, előadó bíró

dr. Juhász Dorottya s. k.
bíró

dr. Tauber Tünde s. k.
bíró

A kiadmány hitelül:

