



1000312807697

dr. Tarnai Richárd főispán

Pest Vármegyei Kormányhivatal
Környezetvédelmi, Természetvédelmi és
Hulladékgazdálkodási Főosztály

1016 Budapest, Mészáros utca 58/B.

ügyintéző: Bálint Mária Anna dr.

telefon: +36 1 999-9327

email: Balintdr.Maria@budapest.hu

ikt. szám: FPH041 /55 - 4 /2026

hiv. szám: PE/KTHF/40635/2025

tárgy: Ügyféli nyilatkozat

Tisztelt Főispán Úr

Tárgyi ügyben felmerül, hogy 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: R.) jelen ügyben irányadó szabályainak értelmezése során miként kell az eljáró hatóságnak érvényesíteni az Alaptörvény P) cikkéből fakadó követelményeket.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a „természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Nyilvánvaló, hogy a jelen ügyben a nemzet közös örökségének több nevesített eleme érintett, különösen a kiemelten védendő vízkészlet.

Mindemellett azonban az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ez a felsorolás nem taxatív, a nemzet közös örökségébe a védendő környezet más elemei is beletartoznak {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [92]}. E körben kiemelendő, hogy az épített környezet védelme érdekében is felhívható az Alaptörvény P) cikke, az épített környezet értékkel bíró elemeinek védelme is megalapozza az állam P) cikkéből fakadó kötelezettségeit [25/2021. (VIII. 11.) AB határozat]. Mindezek alapján jelen ügyben mind a természetes, mind az épített környezet védelme megalapozza az Alaptörvény P) cikkének alkalmazását.

Az Alaptörvény P) cikkéből fakadó legfontosabb követelmény a visszalépés tilalmának (non-derogation elv) érvényesítése. Ennek jelentése, 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” {összefoglaló jelleggel: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a visszalépés tilalma „nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül az irányadó alapjogi teszt alkalmazásával”.

E körben az Alkotmánybíróság háromlépcsős teszt alkalmazását írta elő:

- „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]}.

Jelen ügyben tehát ezen teszt alapján kell megítélni, hogy felmerül-e a P) cikkből eredő követelmények alkalmazása. A fentebb kifejtettekre tekintettel értelemszerűen az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartozó kérdésként merül fel, hogy a beruházásra az általános építésügyi, környezetvédelmi szabályokhoz képest R.-ben a jogalkotó eltérő szabályrendszert határoz meg. Így az irányadó alapjogi teszt b) és c) pontjaiban foglaltak vizsgálandók részletesebben. Fennmaradó kérdésként kell tehát vizsgálni, hogy a R. rendelkezései visszalépést jelentenek-e az elért védelmi szintben?

Álláspontunk szerint nyilvánvaló, hogy azzal, hogy a R. 4/K. §-ában a jogalkotó az általában irányadó rendelkezésekhez képest a beruházóra nézve kedvezményesebb szabályokat állapít meg, anélkül, hogy bármilyen, ezeket a könnyítéseket kompenzáló szabályt bevezetne, a fentiek alapján megállapítható, hogy a védelmi szint csökken. Az elért védelmi szintet a jogrendszer egészének vizsgálata alapján kell megállapítani, e körben az R. által felülírt jogszabályok egyértelműen az épített és természetes környezet védelmét szolgálják. Ezzel értelemszerűen szorosan összefügg a jelen hatósági eljárásban alkalmazott környezetvédelmi ágazati jogszabályok által biztosított védelmi szint, hiszen azzal, hogy a R. engedményeket tesz olyan építési szabályok alól, amelyek a környezet védelmét szolgálják, szükségképpen felmerül az épített és természetes környezet fokozottabb terhelése. Az Alkotmánybíróság e körben felhívta a figyelmet arra, hogy az elővigyázatosság és a megelőzés elvéből következőleg a jogalkotót terheli annak kétséget kizáró igazolása, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]–[21]}. A jogalkotónak tehát minden olyan szabályozás – legyen az anyagi jogi, eljárásjogi vagy szervezeti jogi – módosítását különös elővigyázatossággal kell mérlegelnie, amely akár csak potenciálisan is visszafordíthatatlan környezeti károkozást okozhat {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}.

E körben kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg, hogy „jogszabály egyes különös előírásaitól való eseti eltérés a környezet biztonságának megóvása mellett akkor engedélyezhető, ha az a jogszabályban biztosítottal azonos értékű állapotot eredményező műszaki vagy egyéb intézkedéssel lehetséges és ez előírható.” [27/1995. (V. 15.) AB határozat, megerősítette: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat]. Kiemelendő, hogy jelen ügyben ugyan nem a hatóság kap mérlegelési jogot az egyes környezetvédelmi funkciójú előírások könnyítésére, hanem maguk a R. szabályai engednek eltérést ezen konkrét beruházás tekintetében. Ez azonban nem eredményezi azt, hogy a jogalkotónak lehetősége lenne akár általánosságban, akár egyes egyedi beruházásokra kiterjedő tárgyi hatállyal a jogrendszer által elért védelmi szinttől visszalépni annak kivételesen szükséges volta igazolása nélkül. Sőt, amennyiben a jogalkotó jogszabályba kifejezetten egy konkrét ügyre vonatkozó szabályokat állapít meg úgy, hogy ez alapjogsérelmet [jelen esetben a P) cikk sérelmét] idézi elő, az önmagában is alaptörvény-ellenességet eredményezhet [45/1997. (IX. 19.) AB határozat]. Látható, hogy jelen ügyben a jogalkotó nem írt elő semmilyen olyan azonos értékű állapotot eredményező műszaki vagy egyéb intézkedést, ami az elért védelmi szinttől való visszalépés megakadályozását szolgálná. Ennek hiányában pedig visszalépés történt az elért védelmi szintben.

Mivel a fentebb hivatkozott alapjogi teszt alapján a jelen ügy az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartozik, valamint megállapítható visszalépés az elért védelmi szintben, ezért szükséges vizsgálni, hogy a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e. E körben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági teszt alkalmazását írta elő. Álláspontunk szerint a jogalkotó jelen ügyben nem hívott fel olyan alapvető jogot vagy alkotmányos értéket, amely legitim célként igazolhatja a P) cikk által elvárt védelmi szinttől való visszalépést. Bár távoli kapcsolat fedezhető fel a R. szabályai és az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdésében foglalt államcél közt, ez a kapcsolat csak igen távoli és közvetett. A R. szabályai valójában és elsősorban a beruházó tulajdonosi magánérdekére tekintettel engednek visszalépést az elért védelmi szinttől. E körben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „alapvetően és végső fokon gazdasági érdekeket képviselő közérdek” önmagában nem alapozhatja meg, mivel az „nem éri el az Alaptörvényben védett értékek szintjét, és nem vezethető vissza az Alaptörvényben elismert és az egészséges

környezetbe való joggal szemben érvényesíthető másik alapjogra.” {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [107]} Jelen ügyben a jogalkotó nem jelölt meg olyan alkotmányos célt vagy más alapvető jogot, amelynek érdekében az elért védelmi szinttől való visszalépés igazolható lenne. R. szabályai csak sokszorosan közvetetten kapcsolódnak bármiféle Alaptörvényben védett értékhez, elsősorban magánérdeket szolgálnak, ami csak áttételesen hozhat nemzetgazdasági hasznot.

De még ha el is fogadnánk, hogy legitim célt szolgál a P) cikk szerinti védelmi szinttől való visszalépés, ebben az esetben sem lenne igazolható, hogy a korlátozás szükséges és arányos. Nem vizsgálta a jogalkotó, hogy – az igen áttételesen megjelenő – közérdek eléréséhez feltétlenül szükséges-e a R. szerinti eltérések biztosítása, valamint azt, hogy ezek arányban állnak-e azokkal a potenciálisan visszafordíthatatlan környezeti károkkal, amelyekre korábbi nyilatkozatunkban is felhívtuk a figyelmet. Minderre tekintettel – bár álláspontunk szerint már a visszalépés legitim célja sem igazolható – a R. szabályai által megengedett környezeti kockázat és károk semmiképp sem felelnek meg sem a szükségesség, sem az arányosság követelményének.

Mint rámutattunk tehát, álláspontunk szerint a R. szabályainak megalkotása során a jogalkotó nem járt el kellő körültekintéssel, nem vette figyelembe az Alaptörvény P) cikke által megkövetelt non-derogation elv érvényesítését. Amennyiben a jelen és potenciális soron következő hatósági eljárásokban a beruházó által tervezett munkálatok környezetvédelmi hatásait az eljáró hatóságok nem veszik figyelembe kellő elővigyázatossággal, felmerül, hogy a jogalkotó által szabott túlságosan megengedő szabályozásból fakadóan sérül az Alaptörvény P) cikkében foglalt alkotmányos érték. A jogalkotó ezzel egyértelműen elmulasztotta az Alkotmánybíróság által elvárt elővigyázatosság tanúsítását a tárgyi beruházás nemzetgazdasági szempontból kiemeltté nyilvánításakor, amivel alaptörvény-ellenes állapotot idézett elő.

Értelemszerűen azonban az az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 3. §-ában foglalt jogszerűség elvére tekintettel a jelen ügyben eljáró hatóság csakis a hatályos jogszabályok mentén hozhat döntést. Ez nem jelenti azonban azt, hogy az Alaptörvényből fakadó követelményeket a hatóságnak ne kellene közvetlenül, a jogalkotó mulasztása esetén is a lehető legteljesebben érvényesíteni. Az Alaptörvény R) cikke alapján annak szabályai mindenkire – ideértve a jelen ügyben eljáró hatóságot is – kötelezők. Az Alkotmánybíróság e körben az Alaptörvény P) cikkének érvényre juttatása során kifejtette, hogy „[a]hhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan [...] jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos [...] tervező tevékenységet érvényesíti” {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}.

Mindezek alapján a jelen ügyben eljáró hatóságnak alaptörvényi kötelessége a lehető legkörültekintőbben megvizsgálni a tervezett beruházás természetes és épített környezetre gyakorolt hatásait.

Különösen igaz ez akkor, amikor – mint azt fentebb bemutattuk – a jogalkotó elmulasztja az Alaptörvényből eredő követelmények maradéktalan érvényesítését. Ez ugyanis nem ad a jogalkalmazó hatóságnak is felhatalmazást arra, hogy figyelmen kívül hagyja az Alaptörvény P) és R) cikkéből közvetlenül eredő kötelezettségét. Az Alaptörvényből fakadóan ugyanis a jogszabályokat úgy kell értelmezni, hogy azok a lehető legteljesebben érvényesítsék az Alaptörvényben foglalt értékeket. A jogalkalmazónak ilyen esetekben tehát épp az az Alaptörvény által elvárt feladata, hogy mindent tegyen meg, hogy a jogalkotó nem rögzített garanciális elveket a jogszerűség követelményével összhangban érvényre juttassa. Így jelen ügyben álláspontunk szerint a hatóságnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a hatályos jogszabályi környezeten belül eljárva megakadályozza az elért védelmi szinttől való visszalépést.

E körben egyrészt a tényállás tisztázása során szükséges minden olyan kockázati tényezőt feltárni, amik – korábban tett nyilatkozatunkkal összhangban – a természetes és épített környezetben bekövetkező visszafordíthatatlan változásokhoz vezethetnek. Amennyiben a hatóság a tényállás tisztázása körében elmulasztja ezen szempontok érvényesítését, azzal nem tisztázta az ügyre vonatkozó jogszabályok által elvárt tényeket, ami a döntés érvénytelenségéhez vezethet. A hatóságnak tehát elsődlegesen a lehető legrészletesebben, a rendelkezésre álló legjobb módszerekkel kell feltárnia a jelen ügy tárgyát képező beruházás potenciális környezeti hatásait. Ennek hiányában ugyanis lehetőség sem nyílik arra, hogy az

Alaptörvény P) cikkében foglalt követelmények ellenőrizhetővé válnak, ami nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez.

Másrészt a hatóságnak kötelessége a hatályos jogszabályok által szabott döntési, mérlegelési keretek közt a lehető legnagyobb mértékben kompenzálnia azt, hogy a jogalkotó nem biztosította kógens rendelkezésekkel az elért védelmi szinttől való visszalépés elkerülését. A hatóságnak ekképpen a lehető legteljesebben tisztázott tényállás alapján a számára rendelkezésre álló jogszerű döntési alternatívák közül azt kell választania, ami lehetőség szerint az Alaptörvény P) cikkéből eredő non-derogation elvének megfelel. Ilyen döntési alternatíva hiányában pedig olyan döntést kell hoznia, ami azt a lehető legnagyobb mértékben érvényre juttatja, tehát a lehető legkisebb visszalépést eredményezi az elért védelmi szintben. Hangsúlyozzuk, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján ez a felelősség az eljáró hatóságot terheli. Pusztán amiatt, hogy a R. szabályai eltérést engednek bizonyos közigazgatási jogi normától, még nem szűnik meg az erre vonatkozó alaptörvényi kötelezettség.

Összefoglalva rámutattunk arra, hogy a jelen ügyre irányadó hatályos jogszabályi környezet nem felel meg az Alaptörvény P) cikkéből fakadó visszalépés tilalmának. Ezzel a jogalkotó alaptörvény-sértő helyzetet idézett elő, mivel anélkül engedett visszalépést a természetes és épített környezet elért védelmi szintjében, hogy ezt igazolta volna. Ez a jogszabályi környezet azonban azt eredményezi, hogy az elővigyázatosság elvét az eljáró hatóságnak még teljesebb mértékben kell érvényre juttatnia jelen ügy tényállása tisztázása, valamint a döntés meghozatala során. Álláspontunk szerint a hatóság olyan eljárása, ami ezen közvetlenül az Alaptörvényből fakadó szempontokat nem juttatja érvényre, önmagában megalapozhatja a döntés jogellenességét.

Budapest, 2026. február 2.

Tisztelettel:

Bálint Mária Anna dr.
kamarai jogtanácsos