

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

III/1111/2026.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 26/A. §-a alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható a Fővárosi Törvényszék előtt 109.K.703.878/2025. számon folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 109.K.703.878/2025. számú, környezetvédelmi ügyben hozott határozat felülvizsgálatával kapcsolatos közigazgatási jogvitában indított közigazgatási peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fav.) 26/A. §-a alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, semmisítse meg, és alkalmazását mind az indítványozó előtt folyamatban levő egyedi ügyben, mind pedig bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben zárja ki. Az indítványozó álláspontja szerint a Fav. támadott rendelkezése ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, XXI. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint XIII. cikkével.

- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2012. december 18. napján kelt KTVF:2821-30/2012. számú határozatával a volt Óbudai Gázgyárnak a Budapest [...] 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 (a Pest Megyei Kormányhivatal) 2015. június 29. napján kelt PE/KTF/1896-39/2015. 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 határozat 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.
- [3] A Fővárosi Gázművek Zrt. és jogutódjai több alkalommal kérelmezték a beavatkozásra való kötelezés határidejének módosítását. A Pest Megyei Kormányhivatal, illetőleg a Pest Vármegyei Kormányhivatal ezen kérelmeknek eleget tett. Az indítvány szerint a beavatkozás érdekében a határidők meghosszabbításán kívül további előrelépés nem történt.
- [4] Az alapügy alperese (a környezetvédelmi hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár) a Fav. 2024. november 19. napján hatályba lépett 26/A. § (1) bekezdése alapján 2024. december 20. napján kelt KHFF/17275-5/2024-EM számú határozatával hivatalból elrendelte a beavatkozási terv felülvizsgálatát, melynek teljesítési határidejeként 2026. december 31. napját jelölte meg. Az alapügy I. rendű felperese (egy gazdasági társaság, az érintett ingatlanok egyik tulajdonosa) keresete alapján indult közigazgatási perben a Fővárosi Törvényszék az alperes határozatát megsemmisítette és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. A megsemmisítés indoka az volt, hogy az alperes az eljárásába az érintett ingatlanok másik tulajdonosát nem vonta be.
- [5] Az alperes a megismételt eljárásban hozott KHFF/8677-13/2025/EM számú, 2025. augusztus 4. napján kelt határozatával a Fav. 26/A. § (1) bekezdése alapján ismételten elrendelte a beavatkozási terv felülvizsgálatát, a felülvizsgált beavatkozási terv benyújtási határidejeként pedig ismét 2026. december 31. napját jelölte meg. A határozat indokolása szerint 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 feltétel megvalósult.

- [6] A határozattal szemben a beavatkozással érintett ingatlanok tulajdonosai terjesztettek elő keresetet, arra hivatkozással, hogy az állam nem tartotta be a rá vonatkozó alaptörvényi és európai uniós előírásokat, és a Fav. 26/A. §-a megalkotásával olyan jogszabályi környezetet hozott létre, ami nem csak az alapvető környezetvédelmi elveket sérti, hanem a jogállamiság elvével is összeegyeztethetetlen, ráadásul az érintett ingatlanok tulajdonosai (az alapügy felperesei) tulajdonhoz való jogát is mindenfajta kompenzáció nélkül súlyosan korlátozza. A felperesek ezért indítványozták az Alkotmánybíróság előtti egyedi normakontroll eljárás lefolytatását. Az indítványozó a felperesek alkotmányossági aggályait osztotta, és az Abtv. 25. §-a alapján bírói kezdeményezést terjesztett elő.
- [7] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint a perben alkalmazandó Fav. 26/A. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, XXI. cikk (1) és (2) bekezdésével és XIII. cikkével, az alábbiak szerint.
- [8] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét az indítványozó két okból állítja. Egyfelől, a Fav. 26/A. §-a korábbi, a beavatkozás elrendelésével létrejött és még le nem zárult közigazgatási jogviszonyokat érint, és a tűrésre kötelezett tulajdonosok (az alapügy felperesei) számára hátrányos szabályozást valósít meg. A Fav. 26/A. §-a hatályba léptetése formálisan nem visszamenőlegesen történt, és nem is változtatja meg visszamenőlegesen a múltban létrejött jogviszonyok megítélését, azonban a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat a jövőre nézve az egyik fél (jelen esetben a beavatkozással érintett ingatlanok tulajdonosai) számára hátrányosan módosítja. E körben az indítványozó álláspontja szerint arra is figyelemmel kell lenni, hogy a beavatkozás elrendelése egyébként is határozott időre szól, az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint pedig a határozott időre szóló jogviszonyokba történő beavatkozás csak kivételesen, akkor minősíthető elfogadhatónak, ha annak alkotmányosan igazolható indoka van {17/2023. (VIII. 3.) AB határozat, Indokolás [27] és 8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [19]}. Jelen esetben a Fav. 26. § (6) bekezdése a beavatkozás során észleltelek alapján, a kötelezett kezdeményezésére, indokolt esetben lehetővé teszi a beavatkozási tervtől való eltérést, a terv módosítását, mely eljárás során az ügyfelek versengő érdekét a hatóságnak figyelembe kell vennie, az Alaptörvény XXIV. cikke szerinti tisztességes hatósági eljárás követelményeinek megfelelően.
- [9] Másfelől, a Fav. 26/A. § (1) bekezdése szerint a beavatkozási terv felülvizsgálatának elrendelésére hivatalból kerül sor, akkor is, ha ezt sem a beavatkozásra kötelezett, sem a tulajdonos nem kéri, és akkor is megvalósulhat, ha a beavatkozási tervtől való eltérés igénye az adott ügy konkrét körülményei, sajátosságai alapján egyébként sürgősségtelen. Az indítványozó 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, mellyel szemben nem hozható fel legitim érdek.

- [10] Mindez azt jelenti az indítványozó megítélése szerint, hogy a Fav. 26/A. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, továbbá a bizalomvédelem elvét is sérti.
- [11] Az Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdése sérelmét az indítványozó az alábbiakra tekintettel állítja. A beavatkozási terven alapszik a kármentesítés elvégzése, a helyreállítási intézkedés megvalósítása. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 4. § 16. pontja szerint 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. Az indítványozó álláspontja szerint a beavatkozási terv az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozik, ekként a Fav. 26/A. §-ának tiszteletben kell tartania a visszalépés tilalmának elvét. Jelen esetben a visszalépés az indítvány szerint azért következik be, mert a helyreállítás a korábbi szabályozáshoz képest csak több idő elteltével, hosszabb folyamat eredményeként érhető el. Miközben tehát a felülvizsgálattól független célkitűzés (a helyreállítás) nem változik, az odáig vezető út időben meghosszabbodik, azaz a környezetszennyezés tovább marad fenn, mintha a jogalkotói beavatkozásra nem került volna sor. Ez pedig azt jelenti, hogy a védelem szintje a szennyezés időben való fenntartásának megnövekedése révén csökken. Az indítványozó álláspontja szerint, figyelemmel arra, hogy a Fav. 26. § (6) bekezdése kivételes, indokolt esetekben egyébként is lehetővé teszi a beavatkozási tervtől való eltérést, a Fav. 26/A. §-a szerinti eljárás bevezetését semmilyen alapvető jog vagy alkotmányos érték nem igazolja.
- [12] Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése szerinti szennyező fizet elvének sérelmét az indítványozó azért látja megvalósulni, mert a Fav. 26/A. §-a szerinti eljárás a kármentesítéssel járó költségviselést a szennyező számára elhalasztja, így a kármentesítésre fordítandó anyagi forrásokat hosszabb ideig eltérő célra is használhatja, anélkül, hogy ezért bárkinek (akár az államnak, akár az érintett ingatlan tulajdonosának) ellentételezést kellene fizetnie. Az indítványozó érvelése szerint a szennyező fizet elve megköveteli az értékgarancia biztosítását, azaz ha egy szabályozás lehetővé teszi a kármentesítés időben történő meghosszabbítását, ezért a szennyezőnek megfelelő ellentételezést kellene fizetnie.
- [13] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése azért sérül az indítványozó szerint, mert ha a beavatkozással érintett terület nem a kármentesítésre kötelezett tulajdonában áll (mint az indítványra okot adó ügyben), akkor a tulajdonos mindaddig köteles a tulajdonjogának korlátozását elszenvedni, amíg a helyreállítás nem fejeződik be. A tulajdonjog korlátozása részben azért valósul meg, mert a tulajdonos köteles tűrni a helyreállítási intézkedések elvégzését, részben pedig azért, mert a szennyezés következtében a tulajdonában álló terület használata is szükségképpen korlátozott.

Az indítványozó e körben is utal arra, hogy a Fav. 26/A. §-a a tulajdonhoz való jogba történő olyan jogalkotói beavatkozás, amellyel szemben semmilyen közérdek nem állítható szembe, sőt az éppen a környezeti kockázatokat növeli.

- [14] 1.3. Az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettese az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján *amicus curiae* beadványban fejtette ki szakmai álláspontját

II.

Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi, illetőleg jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

- [15] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, valamint a készpénzzel történő fizetéshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

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

(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”

- [16] 2. A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet indítvánnyal érintett rendelkezése:

„26/A. § (1) A környezetvédelmi hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár hivatalból elrendeli a beavatkozási terv felülvizsgálatát, ha 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.

(2) A kötelezett által felülvizsgálat beavatkozási terv a 8. számú melléklet szerinti elemeken túl tartalmazza a jóváhagyott beavatkozási tervben alkalmazott technológia bemutatását és a megtett intézkedéseket.

(3) A környezetvédelmi hatóság a (2) bekezdés szerint benyújtott beavatkozási terv alapján a 26. § (4) bekezdésében meghatározott tartalmú határozatot hoz.

(4) Az (1) bekezdés szerinti felülvizsgálat elrendelését követően a felülvizsgálattal érintett beavatkozási terv végrehajtására vonatkozó kötelezések végrehajtásának nincs helye.

(5) A környezetvédelmi hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár által az (1) bekezdés szerinti döntésében előírt módon és időközönként a beavatkozási terv felülvizsgálatára kötelezett tájékoztatja a felülvizsgálat folyamatáról a környezetvédelmi hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkárt és a környezetvédelmi hatóságot.”

III.

[17] A bírói kezdeményezés megalapozott.

[18] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek az alábbiak szerint tesz eleget {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.

[19] A Fav. támadott rendelkezését az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént. Az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését, és a jogszabályi rendelkezés egyedi ügyben, valamint bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben történő alkalmazása kizárását.

[20] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet vizsgálta.

[21] 2.1. Az Alkotmánybíróság az 5/2025. (VI. 30.) AB határozatában az alábbiak szerint összegezte az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos, jelen indítvány elbírálása szempontjából releváns gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy jelen határozatában csak az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos gyakorlatának az indítvány elbírálása szempontjából releváns elemeit (és nem azok összességét) mutatja be, mely megállapítások az indítványban egyébként az Alaptörvény megsértett rendelkezéseként fel nem hívott P) cikk (1) bekezdése vonatkozásában is megfelelően irányadóak.

- [22] Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése egyszerre tartalmaz alanyi alapjogot és egy olyan objektív intézményvédelmi kötelezettséget, melyet az állam mindenekelőtt (környezetvédelmi tárgyú) jogalkotással teljesíthet. Tartalmi értelemben az állam Alaptörvényből fakadó intézkedési kötelezettsége azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje. A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, az objektív intézményvédelmi kötelezettség keretei között törvényi és szervezeti garanciák biztosításával teljesíti, melynek a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel (Indokolás [52]).
- [23] A visszalépés tilalmának elve (mely az Alaptörvény P) cikkének és XXI. cikkének csupán az egyik, és nem az egyetlen eleme) az egészséges környezethez való jog hatékony érvényesülése (*effet utile*) érdekében 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, és azt az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is figyelembe kell venniük a jogszabályok alkalmazása során (Indokolás [55]). Amíg a visszalépés tilalmának elve jogi természetét tekintve statikus, addig az elővigyázatosság és megelőzés elvei dinamikus követelményt támasztanak a jogalkotóval és a jogalkalmazóval szemben, és megkövetelik a környezet és természet védelmére vonatkozó szabályozás folyamatos felülvizsgálatát, és szükség esetén a szabályozás (a jogszabályokkal biztosított védelmi szint) szigorítását (előrelépés kötelezettsége) (Indokolás [120]).
- [24] Az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elveiből következő módon a jogalkotónak azt kell igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. Mindez azt is jelenti, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását (Indokolás [54]).
- [25] Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében immáron önállóan is nevesített, és az Alkotmánybíróság előtt önállóan is felhívható, tartalmi értelemben mind az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog, mind pedig a P) cikk részét képező 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. A szennyező fizet elve nem csupán a jogalkotás számára ír elő abszolút tartalmi korlátot, hanem az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is mindenkor tekintettel kell lenniük ezen elv érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során (Indokolás [56]).

- [26] 2.2. A Fav. megalkotásának célja (annak preambuluma szerint) kifejezetten a felszín alatti vizek jó állapotának biztosítása, ekként a Fav. rendelkezéseit ennek a célnak a figyelembevételével kell értelmezni. A felszín alatti vizek a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés d) pontja értelmében az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése pedig a vízkészletet a nemzet közös örökségének részeként nevesíti, melynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétel. Ezen célok között az alkotmányozó nem állított fel hierarchiát, azokat egyenlő súllyal kell a jogalkotás és jogalkalmazás során figyelembe venni, egyik sem élvezhet a többi célhoz képest elsőbbséget. Ez különösen igaz a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek azonos súllyal történő figyelembevételére {nemzedékek közötti méltányosság és *public trust*, 5/2025. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [94]}.
- [27] A felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi értelemben is végesek és csak korlátozottan képesek a megújulásra {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [36]}. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában arra is utalt, hogy Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve is megállapította, hogy a felszín alatti vízbázisok több mint fele sérülékeny, mert olyan természeti-földtani környezetben található, ahol a terepfelszín alá kerülő szennyező anyagok lejuthatnak a vízellátást biztosító víztérbe (Indokolás [72]). A felszín alatti vizek szennyezésének lehetővé tétele, illetőleg a már bekövetkezett szennyezések elhárításának (a kármentesítésnek) az elhalasztása ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó azon kötelezettséggel is, miszerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogyan azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [28] 3. A Fav. támadott rendelkezése értelmében a környezetvédelmi hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár hivatalból elrendeli a beavatkozási terv felülvizsgálatát, ha 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 elrendelését követően

a felülvizsgálattal érintett beavatkozási terv végrehajtására vonatkozó kötelezések végrehajtásának nincs helye. A környezetvédelmi hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár döntésében azt is előírja, hogy a beavatkozási terv felülvizsgálatára kötelezett meghatározott módon és időközönként tájékoztatja a felülvizsgálat folyamatáról a környezetvédelmi hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkárt és a környezetvédelmi hatóságot.

- [29] A Fav. 26/A. §-a értelmében tehát (i) a beavatkozási terv felülvizsgálatának elrendelésére hivatalból kerül sor; (ii) az elrendelés a környezetvédelmi hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár számára nem lehetőség, hanem jogszabályi kötelezettség; (iii) a beavatkozási tervvel és a kármentesítéssel kapcsolatos minden további feladat a területileg illetékes, megfelelő szaktudással rendelkező környezetvédelmi hatóságnál marad, egyedül a kármentesítés öt éven át történő elmaradásával kapcsolatos ügyek kerülnek a helyettes államtitkárhoz, mint kijelölt hatósághoz telepítésre; (iv) a felülvizsgálatra akkor kerül sor, ha a beavatkozási munkák megkezdésére nem került sor vagy azokat több mint öt éve nem folytatják; (v) a felülvizsgálat elrendelését követően a felülvizsgálattal érintett beavatkozási terv végrehajtására vonatkozó kötelezések végrehajtásának nincs helye; (vi) a kötelezettel szemben semmilyen szankció kiszabására nem kerül sor azért, mert a beavatkozási munkákat nem kezdte el vagy azokat nem folytatja, sőt ezek alól kifejezetten mentesül a Fav. 26/A. §-a szerinti eljárás eredményeként; (vii) a kötelezettel szembeni egyetlen „jogkövetkezmény” a beavatkozási terv felülvizsgálata mellett, hogy a felülvizsgálat folyamatáról meghatározott módon és időközönként tájékoztatnia kell a helyettes államtitkárt és a környezetvédelmi hatóságot; (viii) a szabályozás semmilyen formában nem veszi figyelembe a kármentesítéssel érintett terület egyedi jellemzőit (így például a szennyezés jellegét és mértékét, az érintett vízbázist); (ix) a szabályozás semmilyen formában nem veszi figyelembe a kármentesítéssel érintett ingatlan tulajdonosainak érdekét (amely szempont akkor bír jelentőséggel, ha a kármentesítésre kötelezett és az ingatlan tulajdonosának személye elválik egymástól).
- [30] A Fav. 26/A. §-át a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet módosításáról szóló 337/2024. (XI. 14.) Korm. rendelet iktatta be a Fav. rendelkezései közé 2024. november 19. napjától kezdődő hatállyal. A Korm. rendelet kizárólag a Fav. 26/A. §-ának megalkotásáról szól, egyéb rendelkezést nem tartalmaz, és ahhoz indokolás sem kapcsolódik.
- [31] 4. Az esetek jelentős részében a rendszerváltást megelőző időszakban keletkezett és rendkívül nagymértékű, súlyosan mérgező vegyületek talajban történő jelenléte fokozott kockázatot jelent a talajra, a felszín alatti vizekre és az ivóvízbázisra is (melyek már önmagukban is az Alaptörvény P) cikkének védelmét élvezik, és ekként a nemzet közös örökségének részét képezik, melyek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése az állam és mindenki kötelessége). Ez a

kötelezettség egyaránt terheli az államot mint jogalkotót, az állami szerveket (hatóságokat, bíróságokat) mint jogalkalmazót, és a kármentesítésre kötelezetteket.

[32] A tudottan szennyezett területek kármentesítésére vonatkozó kötelezettség nem egyszerűen az elővigyázatosság vagy a megelőzés elveiből fakad (hiszen a szennyezés már bizonyíthatóan bekövetkezett), és nem is csupán a visszalépés tilalmából fakad: ilyen esetben a jogalkotót és a jogalkalmazót egyenesen az előrelépés kötelezettségének érvényre juttatása terheli. Figyelemmel arra, hogy az egyes szennyezések pontos jellege (súlyossága, kiterjedése, a felszín alatti vizekre gyakorolt kockázata) esetenként eltér, és adott esetben akár a beavatkozási tervben foglaltaktól is eltérhet, ezért a Fav. 26. § (6) bekezdése lehetőséget biztosít arra a környezetvédelmi hatóság számára, hogy a beavatkozás során észlelteknél, a kötelezett kezdeményezésére, indokolt esetben a kötelezett számára engedélyezze a beavatkozási tervtől való eltérést, a terv módosítását. Ezen engedély kiadása már csak a jogszabály szövegéből következően is szükségképpen feltételezi, hogy a beavatkozás (kármentesítés) már folyamatban legyen. Ezzel szemben a Fav. 26/A. §-a szerinti eljárás nem csupán a kötelezett kezdeményezésétől függetlenül történik, hanem arra sincs figyelemmel, hogy melyek a kármentesítéssel érintett szennyezés jellemzői, és hogy adott esetben a kötelezett semmilyen lépést nem tett a kármentesítés érdekében. Ellenkezőleg, a szabályozás kifejezetten arra az esetre teszi automatikussá a beavatkozási terv felülvizsgálatát, ha a beavatkozási munkák megkezdésére nem került sor, vagy azokat több mint öt éve nem folytatják. Azáltal pedig, hogy a felülvizsgálat elrendelését követően a felülvizsgálattal érintett beavatkozási terv végrehajtására vonatkozó kötelezések végrehajtásának nincs helye, a kötelezett lényegében mentesül a korábbi beavatkozási terv végrehajtására vonatkozó kötelezettsége alól. Ráadásul, a Fav. 26/A. §-a azt sem zárja ki, hogy amennyiben a kötelezett a beavatkozási terv felülvizsgálatát követő újabb öt évben sem kezdi meg a kármentesítési munkákat, ismételten meginduljon a Fav. 26/A. §-a szerinti eljárás (mely egyben a kötelezettet ismét mentesíti a beavatkozási terv végrehajtására vonatkozó kötelezettsége alól). Márpedig a felszín alatti vizek állapotát már önmagában a szennyezés felszámolásának időben történő elhúzódása is súlyosan veszélyezteti.

[33] A Fav. 26/A. §-a szerinti szabályozás éppen ezért nem egyszerűen csak veszélyezteti az egészséges környezethez való jog érvényesülését, hanem nyilvánvalóan hozzájárul a talaj és a felszín alatti vizek állapotának romlásához, ráadásul lényegében automatikusan biztosítja a kötelezett számára a kármentesítés végrehajtásának elmaradása esetén a határidő meghosszabbítását is. Azaz, a kötelezett jogi értelemben kedvezőbb helyzetbe kerül akkor, ha a kármentesítést egyáltalán meg sem kezdi, és ezáltal még súlyosabb környezeti károkozást idéz elő, mint akkor, ha a kötelezettségének csak részben tesz eleget, és ezáltal legalább tesz érdemi lépéseket (még ha nem is elegendőt) a környezeti károkozás felszámolása érdekében. Egy ilyen

szabályozás semmilyen, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelmével nem igazolható, a környezet és természet védelmére (ideértve a talajt és a vízbázisokat is) vonatkozó kötelezettséggel minden kétséget kizáróan ellentétes, azaz megkérdőjelezhetetlenül szükségtelen.

- [34] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a Fav. 26/A. §-a a fenti indokok alapján az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésével, mint az egészséges környezethez való jog alaptörvényi szinten önállóan is nevesített, és ezáltal az alkotmányozó által külön is kiemelt alkotmányos részjogosítványával is nyilvánvalóan ellentétes, hiszen azáltal, hogy a kármentesítésre kötelezettet mentesíti a felülvizsgálattal érintett beavatkozási terv végrehajtására vonatkozó kötelezések alól akkor, ha legalább öt éven át semmilyen lépést nem tesz a kármentesítés érdekében, és arra ösztönöz, hogy a jövőben se tegyen eleget a kármentesítési kötelezettségének, valójában éppen a „szennyező nem fizet” elvét kodifikálja. E körben az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy a Fav. elfogadására kifejezetten a Kvt. felhatalmazása alapján került sor. A Kvt. számos rendelkezése [így különösen a 6. § (1) bekezdés c) pontja, a 8. § (2) bekezdése, a 101. § (2) bekezdés d) és e) pontjai, a 102/A. § (1) bekezdés a) és b) pontjai, továbbá (5) bekezdés a) pontja és (6) bekezdése] egyértelműen meghatározza a környezetben okozott kár helyreállítására vonatkozó kötelezettség módját, idejét és terjedelmét (ideértve a helyreállítás haladéktalanságára vonatkozó kötelezettséget is). A Fav. vizsgált rendelkezése a Kvt. ezen, az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdését érvényre juttató rendelkezéseivel is ellentétben áll.
- [35] Az Alkotmánybíróság a felszín alatti vizek védelmének kiemelt alkotmányos kötelezettségére tekintettel végezetül visszautal az 5/2025. (VI. 30.) AB határozatának azon megállapítására is, hogy kívánatos egy olyan nemzeti vagyontár megalkotása, mely felméri az Alaptörvény P) cikke, illetőleg 38. cikke hatálya alá tartozó nemzeti vagyon egyes elemeit, illetőleg azok állapotát (ideértve azok ismert károsodásait is), ezzel is segítve a jogalkotót és a jogalkalmazót abban, hogy a környezet és természet valós állapotának figyelembevételével hozza meg a környezet- és természetvédelmi tárgyú döntéseit (Indokolás [129]). Csak ebben az esetben biztosítható ugyanis, hogy az adott esetben akár évtizedek óta a talajban levő, rendkívül súlyos környezeti károkat okozó szennyezések mindenki számára ismertek legyenek, és felszámolásuk nyomon követhető legyen. Egy-egy szennyezés ugyanis nem csupán egyes ingatlanokat érint (még akkor sem, ha a szennyezés korábban adott esetben kizárólag egy ingatlanon következett be), hanem szinte bizonyosan kiterjed a szomszédos ingatlanokra is (a szennyezés jellemzőitől függően akár rendkívül nagy kiterjedésben is), sőt a felszín alatti vizek és az ivóvízbázis szennyezése révén akár egy egész településre vagy földrajzi régióra is súlyos hatással lehet.
- [36] 5. Az Alkotmánybíróság ezért a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Fav. 26/A. §-a alaptörvény-ellenes, és azt a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. Az Abtv. 45. § (2) bekezdésének megfelelően a megsemmisített

jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Figyelemmel arra, hogy a Fav. 26/A. §-a szerinti eljárás automatikusan alkalmazandó valamennyi olyan, a felszín alatti vizeket érintő szennyezés esetén, ahol a jóváhagyó határozat véglegessé válásától számított öt éven belül a beavatkozási munkák megkezdésére nem került sor, vagy a megkezdett beavatkozási munkálatokat nem folytatják, egyrészt mentesítve a kármentesítésre kötelezettet a kármentesítésre előírt határidők és azok elmulasztására vonatkozó jogkövetkezmények alól, másrészt pedig kifejezetten arra ösztönözve a kötelezetteket, hogy a kármentesítés érdekében semmilyen intézkedést ne tegyenek, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján elrendelte az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát is, a rendelkező részben foglaltak szerint.

[37] Az Alkotmánybíróság az indítványozó által előadott további, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XIII. cikk (1) bekezdése sérelmére vonatkozó érveket a Fav. 26/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére tekintettel, következetes gyakorlatának megfelelően, már nem vizsgálta {lásd például: 1003/2026. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [43]}.

[38] 6. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2026. október 20.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese,
az aláírásban akadályozott
dr. Kovács András György
alkotmánybíró helyett

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Ligeti Miklós Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Nemessányiné dr. Chronowski Nóra
Edit s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sonnevend Pál s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szomora Zsolt Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [39] A határozat rendelkező részét támogattam. Az indokolásnak azonban az alábbiakra is figyelemmel kellett volna lennie.
- [40] 1. Nem vitatom, hogy a támadott kormányrendeleti szabályozás sérti az egészséges környezethez való jogot. Véleményem szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése második mondatában foglalt szükségességi-arányossági teszt alkalmazását megelőzően vizsgálandó, hogy az alapjogot korlátozó normának törvényben van-e a helye vagy alacsonyabb szintű jogforrásba is foglalható. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata ugyanis így szól: „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.
- [41] Ennek megfelelően alakul az Alkotmánybíróság releváns gyakorlata a kezdeti időszaktól. Eszerint „[...] »nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.].« »[A]z alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül

alkotmányellenesnek [29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 155.].« Ugyanakkor az alapjoggal kapcsolatos közvetett és távoli összefüggés esetén – hangsúlyozandó, hogy kizárólag a szabályozásra és nem a korlátozásra vonatkozóan – a rendeleti szabályozás is elfogadható [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 261.]. Ebből az is következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem” {30/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [29]; lásd még például: 30/2021. (XII. 1.) AB határozat, Indokolás [21]}.

- [42] Ennek megfelelően akár az is megállapítható lett volna, hogy a támadott kormányrendeleti szabályozás az egészséges környezethez való joggal [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés] való közvetlen és közeli kapcsolata okán ellentétes az előbb megjelölt alapjoggal.
- [43] 2. Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése úgy szól, hogy „[a]ki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni”.
- [44] A többségi álláspont ezt a szabályt az egészséges környezethez való alapjog részjogosítványának tekinti. Nem vitatva ennek a szabálynak a lényegét és lényegességét a jelen ügyben, azt gondolom, hogy inkább úgy szükséges ehhez közelíteni, hogy egy alapvető kötelezettségről van szó. Ebben az esetben nem jogosító, hanem kötelezően tanúsítandó magatartási normát tételez az Alaptörvény, amit az Alkotmánybíróság számon kérhet – a tárgyi ügy keretein belül maradva – a jogalkotón. A szóban forgó alapvető kötelezettségnek az alanya az a személy, aki a környezetben kárt okoz, vagyis a szennyező. A kifejtendő magatartás az, hogy a szennyező állítsa helyre az általa okozott kárt vagy viselje annak a költségét.

Budapest, 2026. október 20.

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