

## **Az Alkotmánybíróság 6/2011. (II. 3.) AB határozata**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában – *dr. Kovács Péter* és *dr. Lenkóvics Barnabás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1127/2010. (V. 21.) Korm. határozat alkotmányellenes, ezért azt 2011. június 30-i hatállyal megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### **Indokolás**

I. Az indítványozó Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1127/2010. (V. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) 1. pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és e rendelkezés megsemmisítését, valamint a jogellenes állapot megszüntetését kérve nyújtott be indítványt az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó rámutat arra, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól szóló 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 3. § (3) bekezdés c) pontja alapján elkészített országos vízgyűjtő-gazdálkodási tervet az R. 3. § (5) bekezdése értelmében, a miniszternek rendeletben kell kihirdetnie. Ezzel szemben jelenleg az említett tervet nem rendelet, hanem a Korm. határozat 1. pontja tartalmazza. Az indítványozó a jogalkotás rendjének megsértésére hivatkozással kéri az említett Korm. határozat 1. pontjának megsemmisítését, utalva arra, hogy egy jogszabályi szintű szabályozást igénylő kérdés rendezése nem jogszabályban történt. Az indítvány hivatkozik továbbá arra is, hogy a Korm. határozat nem minősül egyedi határozatnak, hanem tartalma szerint az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek – a 2011. január 1-jétől hatályos 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (1) bekezdésének b) pontja alapján közjogi szervezetszabályozó eszköznek, közelebből normatív határozatnak – tekinthető. Így az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az alkotmányellenességének vizsgálata.

II. 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„A Kormány

(...)

35. § (2) A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

(...)

37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

2. A Jat. érintett rendelkezései:

„1. § (1) E törvény hatálya

a) a jogszabályokra, valamint

b) a normatív határozatra és normatív utasításra (a továbbiakban együtt: közjogi szervezetszabályozó eszköz) terjed ki.

(...)

## Közjogi szervezetszabályozó eszközök

23. § (1) Az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a testületi központi államigazgatási szerv és az Alkotmányban megjelölt más testületi szerv normatív határozatban szabályozza az általa irányított szervek, valamint saját tevékenységét, működését és szervezetét, továbbá saját cselekvési programját.

(...)

24. § (1) A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételhető meg.”

3. A jogalkotásról szóló, 2010. december 31-ig hatályos, 1987. évi XI. törvény érintett rendelkezései: (a továbbiakban: régi Jat.)

„Az állami irányítás egyéb jogi eszközei

46. § (1) Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a kormánybizottságok határozatban szabályozzák az általuk

irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket.

(2) E rendelkezés nem érinti az (1) bekezdésben felsorolt szerveknek az egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogát.”

4. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vt.) érintett rendelkezései:

„2. § (1) Az állami feladatok:

(...)

l) vízgyűjtő-gazdálkodási terv készítése.

(2) Az (1) bekezdésben felsorolt feladatok közül az a), az f) és az i) pontban említetteket a Kormány; a b), a c), a d), a k) és az l) pontban említetteket a vízgazdálkodásért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) és – a Kormány által meghatározott munkamegosztás szerinti rendben – az érdekelt miniszter együttesen; az e), a g), a h) és a j) pontokban említetteket a miniszter látja el.”

5. Az R. érintett rendelkezései:

„Vízgyűjtő-gazdálkodási terv

(...)

3. § (3) A vízgyűjtő-gazdálkodási terv elkészítéséről a vízgazdálkodásért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) gondoskodik. A miniszter irányításával

(...)

c) az országos szintű tervet a vízgazdálkodási tanácsokról szóló külön jogszabály szerinti Országos Vízgazdálkodási Tanács jóváhagyásával a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság (a továbbiakban: VKKI) állítja össze.

(...)

(5) A (3) bekezdés c) pontja szerint elkészített tervet a miniszter – a vízgazdálkodásról szóló külön jogszabályban foglaltaknak megfelelően – rendeletben hirdeti ki.”

6. A Korm. határozat:

„1. A Kormány vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben foglalt tagállami kötelezettség teljesítése érdekében Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervét az 1. számú mellékletben foglaltaknak megfelelően közzéteszi.

2. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervet érintő és arra jelentős hatást gyakorló, átfogó gazdaságfejlesztési stratégiákat fel kell mérni és azoknak a vízgyűjtő-gazdálkodási tervvel való összhangját biztosítani kell.

3. Ez a határozat a közzétételét követő napon lép hatályba.”

III. Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét jelen ügyben az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése – amely szerint az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát —, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja határozza meg, amely szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabály, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközök (korábban: „az állami irányítás egyéb jogi eszközei”) alkotmányellenességének utólagos vizsgálata.

Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy a Korm. határozat a Jat. 23. § (1) bekezdése alapján közjogi szervezetszabályozó eszköznek – a régi Jat. szerint az állami irányítás egyéb jogi eszközének —, vagyis normatív határozatnak tekinthető-e. Az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján ugyanis a Kormány normatív határozata nem jogszabály. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének c) pontja alapján „a Kormány irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket.” Az így meghatározott feladatkör ellátásához eszközként szolgálnak a közjogi szervezetszabályozó eszközök. Ezen kívül az Alkotmány 37. § (2) bekezdése értelmében „a miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. (...)”. E felhatalmazások alapján, a Jat 23. § (1) bekezdése értelmében a Kormány az általa irányított szervek, valamint saját tevékenységét, működését, szervezetét, saját cselekvési programját normatív határozatban szabályozza. Ugyanakkor a Kormány egyedi határozatot is hozhat. Nem minden, a Kormány által kibocsátott határozat tartozik tehát a Jat. 23. § (1) bekezdésében [a régi Jat. 46. § (1) bekezdésében] meghatározott közjogi szervezetszabályozó eszközök közé. Az Alkotmánybíróság irányadónak tekintette az 52/1993. (X. 7.) AB határozat [ABH 1993, 407, 408.] indoklásában foglaltakat, amelynek értelmében „a hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.”

2. A vízgyűjtő-gazdálkodásról szóló általános programot, stratégiát a 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv határozza meg, amelynek magyarországi átültetésére született meg a Korm. határozat 1. számú mellékletében kihirdetett vízgyűjtő-gazdálkodási terv. Az indítványozó álláspontja szerint a Korm. határozatban kihirdetett országos vízgyűjtő-gazdálkodási terv két okból is jogszabályi szintű szabályozást igénylő tárgykör: egyrészt Vt.-ben és az R.-ben meghatározottak alapján, másrészt az Alkotmányban és a Jat.-ban rögzített „jogalkotási rend” értelmében.

- 2.1. A Vt. 2. § (1) bekezdés I) pontja szerint a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítése állami feladat, amely a 2. § (2) bekezdése szerint a vízgazdálkodásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. A Vt. hivatkozott szakasza tehát felhatalmazza – ezzel egyben kötelezi – a vízgazdálkodásért felelős minisztert, hogy az országos vízgyűjtő-gazdálkodással kapcsolatos végrehajtási feladatokat ellássa. A Vt. említett szakaszában az országos vízgyűjtő-gazdálkodási terv jogi formája nincs meghatározva, azt az R. 3. § (5) bekezdése rögzíti miniszteri rendeletként. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontja értelmében „a Kormány biztosítja a törvények végrehajtását.” Ennek alapján a Kormány általános felhatalmazással rendelkezik, a törvények végrehajtására rendeleteket alkothat. A Kormány a Vt. végrehajtására kibocsátott R.-ben határozta meg azt a jogi formát – miniszteri rendelet —, amelyben a vízgyűjtő-gazdálkodási tervet ki kell hirdetni. A miniszter jogalkotási hatásköréről az Alkotmány 37. § (3) bekezdése rendelkezik, amelynek alapján a Kormány tagjai feladatkörük ellátása során törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján rendeletet adhatnak ki. Az itt vizsgált esetben a miniszter rendeletalkotási hatásköre kormányrendeleten alapul.

Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási terve a fentiek ellenére nem miniszteri rendeletben, hanem a Kormány határozatában került kihirdetésre. A Korm. határozat 1. pontja tehát nem tartalma miatt alkotmányellenes, hanem azért, mert a Korm. határozat a Vt. 2. § (2) bekezdésében, valamint az R.-ben foglaltakkal ellentétes módon került kibocsátásra. Így nem felel meg a Vt. 2. § (2) bekezdésében, és az R. 3. § (5) bekezdésében meghatározottaknak, ezáltal sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését.

2.2. Az indítvány továbbá arra alapozva is kéri az alkotmányellenesség megállapítását, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodási terv nem megfelelő formában történő kihirdetése sérti a „jogalkotás rendjét.” Jelen ügyben az R. állapította meg a vízgyűjtő-gazdálkodási terv megalkotására, valamint kihirdetésére speciális eljárási módot, és formát, amikor e tárgykörben az ágazatért felelős minisztert a rendeletalkotási joggal ruházta fel. Mivel a Korm. határozat kibocsátása a Vt. és az R. szabályainak figyelmen kívül hagyásával történt, sérti a „jogalkotás rendjét”, és ezáltal nem felel meg a jogállamiság követelményének. Az alkotmányellenesség bizonyítást nyert azért, hogy a Korm. határozat a Vt.-ben, valamint az R.-ben foglaltakkal ellentétes formában került kibocsátásra, így az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlata alapján – azt nem vizsgálta, hogy alkotmányellenes helyzet következett-e be a „jogalkotás rendjének” mint általános alkotmányos szabálynak a megsértésével [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 342–343.].

IV. 1. Az indítványozó csak a Korm. határozat 1. pontjának megsemmisítését kérte, ám ez a pont szoros kapcsolatban áll a Korm. határozat más rendelkezéseivel is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján akkor semmisít meg az indítvánnyal nem támadott rendelkezéseket, ha a megsemmisítés folytán a további rendelkezések alkalmazhatatlanná válnának [51/2010. (IV. 28.) AB határozat MK, 2010, 63. szám, 13833, 13841.]. Megállapítható, hogy az indítvánnyal támadott Korm. határozat 1. pontja szoros összefüggésben áll a Korm. határozat 2. és 3. pontjával, így az Alkotmánybíróság e pontokra is kiterjesztette a megsemmisítést.

2. Az előbbieket szerint Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási terve nem megfelelő jogi formában került kihirdetésre.

3. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése alapján, általános szabályként az Alkotmánybíróság által megsemmisített közjogi szervezetszabályozó eszköz a határozat közzétételét követő napon veszti hatályát. Az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján „azt a jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt, amelyet az Alkotmánybíróság a határozatában megsemmisít, az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzétételét követő naptól nem lehet alkalmazni.”

E szabályok alól kivételt tesz lehetővé az Abtv. 43. § (4) bekezdése, amelynek értelmében „az Alkotmánybíróság a 42. § (1) bekezdésében, valamint a 43. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését (...), ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.”

Az Alkotmánybíróság szerint ez esetben a kivétel alkalmazása indokolt, ezért a Korm. határozatot az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján a közigazgatás folyamatos működésének biztosítása, valamint az Európai Parlament és Tanács 2000/60/EK irányelve folyamatos érvényesülése érdekében – lévén mindkettő a jogbiztonság része – pro futuro hatállyal semmisítette meg. Így a jogalkotónak elegendő ideje van arra, hogy 2011. június 30. napjáig a megsemmisített Korm. határozat helyébe megfelelő szabályozást alkosson.

Az Alkotmánybíróság határozatának Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 2010. január 31.

Dr. Paczolay Péter s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 967/B/2010.

*Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye*

1. Nem értek egyet azzal, hogy a többségi határozat a közjogi érvénytelenséget megállapította és – igaz, hogy csak pro futuro hatállyal, de – kimondta a Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1127/2010. (V. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm.hat.) megsemmisítését. Az igaz, hogy ez a tipikus jogkövetkezménye a közjogi érvénytelenségnek, de az Alkotmánybíróság gyakorlatában volt már arra példa, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség következményeinek levonása során a hatályos jog kíméletével járt el [13/2008. (II. 21. ) AB határozat, ABH 2008, 178, 187–188.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303, 313.; 49/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 351, 355–356.]. Nézetem szerint a jelen ügy összefüggései kellő okot szolgáltatnak ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság ne állapítsa meg a közjogi érvénytelenséget, vagy legalábbis ne alkalmazza a megsemmisítést, mint szankciót.

Nyilván való jogalkotói tévedésre visszavezethető, jogalkotásra történő felhatalmazás – nézetem szerint – nem vezethet arra, hogy a közjogi érvénytelenség kimondására automatikusan sor kerüljön. Mivel ebben az ügyben az észlelt alkotmányjogi disszonancia eredendő oka egy felismerhető, az akkor hivatalban levő és eljáró Kormány részéről elkövetett jogalkotói tévedés, ezért nem tartom indokoltnak a közjogi érvénytelenség kimondását.

A Korm.hat. ugyanis a vízvédelmi politika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelv (a továbbiakban: Víz Keretirányelv) végrehajtását szolgálja, azaz egy európai uniós feladatot hajt végre. Nézetem szerint kiemelkedő súlyú – mindenekelőtt anyagi – alkotmányvétsésként kell fennállnia ahhoz, hogy egy európai uniós feladat teljesítéséről számot adó dokumentumot semmisítsen meg az Alkotmánybíróság.

A Víz Keretirányelv vegyes természetű dokumentum. Tartalmaz olyan elemeket, amelyek az irányelvek szokásos természetének megfelelően a célt kitűzve, a nemzeti jogalkotás számára írnak elő teljesítendő jogalkotási feladatot, de tartalmaz olyan elemeket is, amelyek nem jogalkotási természetű feladatot, hanem egyéb, tevési természetű feladatokat írnak elő. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv elkészítése ez utóbbi (tevési, és nem normaalkotási) körbe tartozik, ez világosan kiderül az irányelv szövegéből (13. cikk és VII. melléklet).

Nem arról van tehát szó, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben „implementálás” történt volna, abban az értelemben, hogy konkrét európai jogalkotási feladat végrehajtására kellett volna sort keríteni, és az irányelvben megjelölt célt kellett volna nemzeti jogalkotással elérni. Konkrét, nem jogalkotási természetű feladatot kellett teljesíteni.

Az ilyen nemzeti adatkatasztereket egymás mellé állítva és összehasonlítva tudja majd megtervezni

a Bizottság azt, hogy hol, mely területeken, milyen ütemezésben indokolt újabb irányelvek vagy egyéb európai jogi normák megalkotása. Az államok pedig (különösen a vízrajzi értelemben szomszédos államok) a többi állam állapotfelmérésének megismerése alapján jobban értik, hogy egyes szennyezések, veszélyeik honnan erednek, illetve az ő tevékenységük valóban veszélyeztet-e más államokban folyó vizeket.

A vízgyűjtő-gazdálkodási terv egy olyan dokumentum, amely állapotfelmérésből, javítási szükségletek megállapításából, irányadó, hatályos európai szabályok leírásából, hatályos magyar jogszabályok lényegének leírásából, illetve a kapcsolódó magyar joganyag megnevezéséből, beazonosított felsorolásából és csoportosításából valamint az adott kérdésekben a hatályos jogszabályok szerint kompetens szervek megnevezéséből áll össze. Az első ránézésre a tartalomjegyzék címében még akár normatív tartalmat is hordozó alfejezetekről kiderül, hogy ott a Víz Keretirányelv, illetve más európai jogi normák vonatkozó rendelkezéseinek tömörített, illetve közérthetővé tett megfogalmazása szerepel és nem pedig új, magyar jogi norma megállapítása. A dokumentum másutt rámutat azokra a hatályos magyar jogszabályokra, amelyek az adott Víz keretirányelvi feladat megvalósítását szolgálják.

Így tehát azt látjuk, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodási terv ugyanolyan monitoring alapküldetés, mint amelyeket a magyar Kormány egyéb (emberi jogi, kisebbségvédelmi, környezetvédelmi) kötelezettségek teljesítéséről szokott a különböző nemzetközi szervezeteknek (mint az Európa Tanács, ENSZ) leadni. [Lásd pl. az Európai Szociális Kartában vállalt kötelezettségek teljesüléséről szóló Nemzeti jelentés jóváhagyásáról szóló 1026/2006. (III. 27.) Korm. határozatot; az Európai Szociális Kartában vállalt kötelezettségek teljesüléséről szóló Nemzeti jelentés jóváhagyásáról szóló 1065/2005. (VI. 27.) Korm. határozatot; az Európai Szociális Kartában vállalt kötelezettségek teljesüléséről szóló Nemzeti Jelentés jóváhagyásáról szóló 1027/2004. (IV. 15.) Korm. határozatot; a Magyar Köztársaság Kormányának a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájában vállalt kötelezettségeinek végrehajtására vonatkozó második időszakos jelentéséről szóló 1146/2002. (IX. 4.) Korm. határozatot; a Magyar Köztársaságnak az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye végrehajtására vonatkozó második jelentéséről szóló 1010/2004. (II. 26.) Korm. határozatot; a Magyar Köztársaságnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája alapján vállalt kötelezettségek végrehajtásáról szóló harmadik időszakos jelentéséről szóló 2150/2005. (VII. 27.) Korm. határozatot; a Magyar Köztársaságnak az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye végrehajtásáról szóló harmadik időszakos jelentéséről szóló 1074/2009. (V. 20.) Korm. határozatot vagy éppen környezetvédelem tekintetében a Nemzeti Éghajlatváltozási Programról szóló 1005/2010. (I. 21.) Korm. határozatot.]

A többségi határozat is hangsúlyozza, hogy magát a leadott jelentést, a Korm.hat. mellékletét, nem vizsgálta és nem is kellett vizsgálnia.

2. A többségi határozat formai szempontok alapján jutott el a közjogi érvénytelenség megállapításához, ahol döntő szerepet tulajdonított annak, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól szóló 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 3. § (5) bekezdése szerint: „A (3) bekezdés c) pontja szerint elkészített tervet a miniszter – a vízgazdálkodásról szóló külön jogszabályban foglaltaknak megfelelően – rendeletben hirdeti ki.”

A Korm.r.-nek ez a bekezdése (ti. a rendeleti jogalkotás) azonban nem következett kényszerítően a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényből, de az európai jogból és azon belül a Víz Keretirányelvből sem.

Szerintem a Kormány ekkor félreértette a Víz Keretirányelv alapján teljesítendő vízgyűjtő-gazdálkodási terv meghozatalára irányuló feladat természetét. Akik azonban szakmailag kidolgozták a vízgyűjtő gazdálkodási tervet, azok értették, hogy mit kell tenniük, milyen dokumentumot kell összeállítaniuk.

Nem vitatom, hogy számos hatályos vízügyi vonatkozású jogszabály [pl. a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet] tartalmaz konkrét utalást arra, hogy meghatározott esetekben figyelembe kell venni a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben foglaltakat. (Ugyanakkor jelentősége van annak, hogy ha valaki in concreto ennek eleget kíván tenni, akkor látja, hogy az új jogi normát nem hordoz, hanem az eddigieket gyűjti össze és állapotleírást, mérési adatsorokat tartalmaz.) Az utalás többnyire arra irányul, hogy aktualizálni kell egy mérési eredmény sorozatot, illetve

el kell végezni olyat, ami nem volt meg. A vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet egyes pontjaiban is csak általánosságban utal a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben foglaltakra.

Ugyanakkor álláspontom szerint a közjogi érvénytelenség megítélése során jelentőséget kellett volna tulajdonítani egy időközben hatályba lépett jogszabálynak, nevezetesen az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendeletnek. E kormányrendelet pedig az 1. sz. melléklete szerint [lásd a Jogharmonizációs javaslat formanyomtatványban a jogforrási szint kapcsán az értelmező megjegyzést (6. lábjegyzet)] a benyújtandó dokumentumot „TV, Kormrend, Minrend, illetve adott esetben OGYhat, Kormhat.” formájában írja le. Eszerint tehát az indítvány alkotmánybírói elbírálása során indokolt lett volna a 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet figyelembevételre, ami a Korm.r.-ből eredő formai hiba orvoslására alkalmas lett volna.

Álláspontom szerint tehát, a hatályos jog kímélete okán e közjogi érvénytelenség esetén is tartózkodnia kellett volna az Alkotmánybíróságnak az akár csak pro futuro megsemmisítés kimondásától is, mivel a Víz Keretirányelv 13. cikkében leírt feladat (ti. a vízgyűjtő gazdálkodási terv elkészítése, leadása és közzététele) megtörtént. A többségi határozat maga is pusztán a vízgyűjtő-gazdálkodási terv „hordozó eszközének” miniszteri rendeletbe való átöltöztetését várja el, és az ennek az elvárásnak történő elégtétel a tényleges helyzeten – hogy ti. a vízgyűjtő-gazdálkodási terv elkészült, az Európai Unió Bizottságának átadásra és itthon is közzétételre került – semmit sem változtatna, de nem is változtathat.

Budapest, 2011. január 31.

*Dr. Kovács Péter s. k.,  
alkotmánybíró*

A különvéleményhez csatlakozom:

*Dr. Lenkóvics Barnabás s. k.,  
alkotmánybíró*