

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1166/2019.
számú ügyben

Előadó: Dr. Garaguly István
Érintett szervek: Szentendre Város Önkormányzatának Jegyzője,
Szentendrei Rendőrkapitányság

2019.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-1166/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Sajtóhírekből¹ értesültünk arról, hogy 2018. március 31-én egy terepjáró sofőrje védett növényeket pusztított el a szentendrei Duna-parton, amely természetvédelmi és Natura 2000 védelem alatt álló terület.

A két és fél tonnás, öt méter hosszú autó az útról letérve perceként keresztül driftelt, azaz farolva csúszkált a parton, feldúlva és kiforgatva a növényzetet, amelyek között – a terület természetvédelmi védettsége alapján – védett fajok egyedei is lehettek.

Védett növényfajok és a Natura 2000 terület ún. jelölő fajai egyedeinek esetleges elpusztítása, illetve az élővilág károsítása felvetette a Btk. 241 – 242. § szerinti környezetkárosítás illetve természetkárosítás bűncselekményeinek gyanúját, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 3. § (1) bekezdés c) pontja, továbbá 18. § (4) bekezdése alapján a jövő nemzedékek érdekeiért felelős helyettes javaslatára az alapvető jogok biztosa hivatalból vizsgálatot indított.

Eljárásunk során megkerestük a Pest Megyei Rendőr-főkapitányságot (a továbbiakban: Rendőr-főkapitányság), Szentendre Város Önkormányzatának Jegyzőjét (a továbbiakban: Jegyző) és a Duna-Ípoly Nemzeti Park Igazgatóságát (a továbbiakban: NPI) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége: „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.” [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [XXV. cikk]

¹ https://tenyek.hu/belfold/258648_luxusterepjaroval-rombolt.html

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.);
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.);
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.);
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (régi Be.);
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.)
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.);
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (új KTFr.);
- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (NATURA Kr.);
- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészelekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet (NATURA r.);
- Szentendre Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 2/2016. (I. 26.) rendelete (Szsör.)
- Szentendre Város Önkormányzat Képviselő-testületének az építészeti és természeti értékek helyi védelméről szóló 47/2000. (IX. 15.) rendelete (Tvör.)

A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a megkeresett szervek tájékoztatásában foglaltak alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

2018. április 1-jén két magánszemély is feljelentést tett e-mailben a Szentendrei Rendőrkapitányságon (továbbiakban: Rendőrkapitányság) természetkárosítás gyanúja miatt. A feljelentések szerint 2018. március 31-én egy Mercedes GL típusú terepjáró a szentendrei hajóállomás mögötti, EOTR 75 térképszelvényen található Duna-partszakaszon, amely kiemelt jelentőségű és különleges természet-megőrzési terület, driftelt és az autó sofőrje az erről készült videót megosztotta a közösségi médiafelületen, melyet utóbb – a Tények híradóban 2018. április 2-án közzétett híradást követően – eltávolított.

Az egyik feljelentő a Rendőrkapitányságnak küldött újabb e-mailben feljelentését április 3-án visszavonta.

A rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint a Rendőrkapitányságon az elektronikus úton érkezett bejelentés alapján büntetőeljárás nem indult, de a Rendőrkapitányság Szabálysértési Hatósága megállapította, hogy a cselekményt a zöldfelülettel kapcsolatos szabályok megszegése között a Szsör. 13. § f) pontja szankcionálja. Ezért – hatáskörének hiánya miatt – 2018. április 9-én az iratokat megküldte² a Szentendrei Közös Önkormányzati Hivatalnak.

A Jegyző tájékoztatása szerint a rendelkezésre álló adatok nem voltak elegendőek a hatósági eljárás megindításához, ezért a cselekménnyel kapcsolatban hatósági eljárást nem folytatott.

Az NPI megkeresésünkre adott válasza szerint a sajtóban közzétett felvételek alapján a terepjáróval történő taposás, csúszkálás, driftelés helyszíne jól azonosítható: az a szentendrei Pap-szigeti mellékágot is magában foglaló Szentendre belterület 4467 hrsz-ú ingatlan déli része.

² 13809/6-1/2018. ált. számon

A Szentendre belterület 4467 hrsz-ú ingatlan országos jelentőségű védett természeti területnek, európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területnek (Natura 2000 terület) nem része. Az érintett ingatlan a Natura Kr. és a Natura r. alapján a „Duna és ártere (HUDI20034)” kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területtel (Szentendre 02/16 hrsz., kivett Duna folyam) közvetlenül határos.

A driftelel érintett ingatlan ugyanakkor a Pap-sziget és Pap-szigeti Duna-ág helyi jelentőségű védett természeti területnek képezi részét [jogforrás: Szentendre Város Önkormányzat Képviselő-testületének 47/2000. (IX. 15.) Önk. sz. rendelete az építészeti és természeti értékek helyi védelméről; Szentendre Város Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2002. (V. 15.) Önk. sz. rendelete az építészeti és természeti értékek helyi védelméről szóló 47/2000. (IX. 15.) Önk. sz. rendelet módosításáról; valamint a védelmet megállapító 10/1994. (11.16.) ÖNK. sz. rendelet (ÁRT)].

A Szentendre belterület 4467 hrsz-ú ingatlan területén több védett faj előfordulásáról van adat, úgy mint tavi béka (*Rana ridibunda*), fali gyík (*Podarcis muralis*), tavaszi tőzike (*Leucojum vernum*). Az ingatlan tágabb környezetében a védett ligeti csillagvirág (*Scilla vindobonensis*) is jelentős egyedszámban fordul elő.

Az NPI tájékoztatása szerint az ingatlan driftelel érintett déli részén található, utakkal szabdalat taposott gyepterületen védett faj előfordulásáról nincs rögzített adat. Figyelembe véve a terület rész természeti adottságait, védett faj egyedének, állományának előkerülésére itt a közeljövőben sem számítanak. A tárgyi ügyben a Szentendrei Rendőrkapitányság részéről, ill. Szentendre Város Jegyzője részéről megkeresés nem érkezett az NPI-hez.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 3. § (1) bekezdés c) pontja úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését és az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A sajtóban megjelent hírek természetkárosítás bűncselekményének gyanúját vetették fel, nem volt ugyanakkor ismeretes, hogy az ügyben indult-e büntető, vagy megfelelő közigazgatási hatósági eljárás, amely érvényesítette volna a természetért és a környezetért való konkrét felelősséget. Ezért a jövő nemzedékek érdekeiért felelős biztos-helyettes javaslatára az alapvető jogok biztosa hivatalból vizsgálatot indított, annak érdekében, hogy megállapítható lehessen, hogy az állami és önkormányzati szervek, hatóságok megfelelően ellátták-e az esettel összefüggésben a nemzet közös örökségének védelméért való állami felelősségből fakadó konkrét feladataikat, és így megfelelően érvényesülhettek-e a természetért való felelősségre vonatkozó jogszabályok rendelkezései, mint az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciái.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint „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.” A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti.

A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybírósági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „A természeti erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésével összefüggésben pedig a jelen generációt a választás lehetőségének megőrzése, a minőség lehetőségének megőrzése és a hozzáférés lehetőségének megőrzése terheli. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének

követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogyan azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33]}. Ezen elvek segítik a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek azonos szempontok szerinti értékelését, és a P) cikkben megfogalmazott hármas kötelezettség érvényesítése során az egyensúly megteremtését. Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje.”³

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[a]z Alaptörvény P) cikkéből tehát a természeti kincsek állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben”, mely követelményeknek „a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel”⁴

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Az Alkotmánybíróság megállapította⁵, hogy „[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők”

Az Alkotmánybíróság megállapította⁶, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította⁷, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította⁸ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

³ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

⁴ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

⁵ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

⁶ 996/G/1990. AB határozat

⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁸ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. 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.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”⁹

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.¹⁰

A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg”¹¹

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy „a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.”¹²

„Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szerkezetalkotási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.”¹³

„Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek

⁹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

¹⁰ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹¹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

¹² 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

¹³ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.¹⁴

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.¹⁵ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybírói megállapította¹⁶, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

A korábbi döntéseiben foglaltakat az Alkotmánybírói megerősítette, amikor újabb határozatában¹⁷ kimondta, hogy ha a törvényhozó úgy döntött, hogy biztosít közbenső jogorvoslati lehetőséget, és annak elbírálását közigazgatási hatóságra bízta, akkor a tisztességes eljáráshoz való alapjogból fakadó követelmények érvényesülését köteles biztosítani.

Az Alkotmánybírói szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹⁸ A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírói határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény

¹⁴ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

¹⁵ ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹⁶ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

¹⁷ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

¹⁸ 6/1998. (III. 11.) AB határozat

rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.¹⁹ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásaikat²⁰ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

4. Az Alaptörvény XXV. cikke szerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

A *petíciós jog* a legrégebbi alkotmányos jogok egyike, és ma is tartalmazza számos európai állam alkotmánya, illetve az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya is. Ugyan e dokumentumokban szereplő megfogalmazások még nem teszik világossá, hogy a panaszbeadványokat és kérelmeket (petíciókat) az állampolgárok egyéni ügyekben egyénileg vagy közösségi ügyekben közösségileg terjesztik-e elő. A jogállami garanciák fokozatos kiépülésével az egyéni jogséremlmek orvoslására egyre inkább a jogorvoslathoz, a bírói úthoz való jog szolgált, a petíciók legfeljebb az ezek igénybevétele után maradó egyéni ügyekre bizonyulhattak alkalmasnak. Lényegében ma is ez a legfontosabb (elhatárolási) kérdés a petíciós jog értelmezése során.

A petíciós jog tartalmilag *egyfelől* összefügghet a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal, hiszen amennyiben a petíciós jog alapján előterjesztett kérelem vagy panasz tartalma szerint értelmezhető valamely közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelemként, vagy jogorvoslati kérelemként, az ügyre a közigazgatási eljárás szabályai lesznek irányadóak, e jogokkal összefüggésben így komplementer szerepe van.

A petíciós jog *másfelől* azonban lényegileg különbözik mind a tisztességes eljáráshoz való jogtól, mind a jogorvoslathoz való jogtól, mert gyakorlása nincsen további jogszabályi feltételhez kötve: a petíciós jog így az Alaptörvény alapján közvetlenül hatályosuló, önálló alkotmányos intézmény.

Az Alaptörvény XXV. cikke szerint a panasz vagy kérelem előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni. Ez jellemzően teljes bizonyítóerejű magánokiratban (ideértve az elektronikus aláírással ellátott elektronikus okiratot is) vagy egyszerű magánokiratban (ideértve az elektronikus levelet vagy telefaxot is) történhet.

A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog *egyfelől* az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehezkessé a beadvány benyújtását.

A petíciós jog azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.

III. A vizsgálat érdemében

1. A természetkárosítás tényállását a Btk. 242. § (1) bekezdése így határozza meg: aki a) fokozottan védett élő szervezet egyedét, b) védett élő szervezet vagy az Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj egyedeit, feltéve, hogy azok külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legalacsonyabb értéket, c) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló EK tanácsi rendelet A és B melléklete hatálya alá tartozó élő szervezet egyedét jogellenesen megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az ország területére behozza, onnan kiviszi, azon átszállítja,

¹⁹ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

²⁰ pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

azzal kereskedik, illetve azt károsítja vagy elpusztítja, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A Btk. 243. §-a szerint: (1) Aki Natura 2000 területet, védett barlangot, védett természeti területet vagy védett élő szervezetek életközösségét, illetve azok élőhelyét jogellenesen jelentős mértékben megváltoztatja, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a természetkárosítás a Natura 2000 terület, a védett barlang, a védett természeti terület vagy a védett élő szervezetek életközössége, illetve azok élőhelye jelentős károsodását vagy megsemmisülését okozza. (3) Aki a (2) bekezdésben meghatározott bűncselekményt gondatlanságból követi el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (4) E § alkalmazásában Natura 2000 terület alatt a Tvt.-ben meghatározott fogalmat kell érteni.

Az NPI tájékoztatása szerint a cselekménnyel érintett ingatlanon találhatóak ugyan védett élő szervezetek egyedei, ugyanakkor az ingatlan drifteléssel érintett déli részén található, utakkal szabdalt, taposott gyepterületen védett faj előfordulásáról nem rendelkeznek rögzített adattal. Figyelembe véve a területrész természeti adottságait, védett faj egyedének, állományának előkerülésére itt a közeljövőben sem számít az NPI.

A fentiek szerinti tájékoztatás és a rendelkezésünkre álló adatok a feljelentés szerinti cselekmény helyszínéről szolgáló Szentendre belterület 4467 hrsz-ú ingatlanon a Btk. 242. és 243. §-ában foglalt tényállásalelemek nem valósultak meg, vagyis fokozottan védett élő szervezet egyede, vagy Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj egyede hiányában, valamint a helyi védett terület déli részének utakkal szabdalt, taposott gyepterület jelentős mértékben való megváltoztatása hiányában a természetkárosítás elkövetésének gyanúja nem merült fel.

2. A Rendőrkapitányság tájékoztatása szerinti önkormányzati rendelet, a Szsör. 13. § f) pontja úgy rendelkezik, hogy aki járművel zöldterületen közlekedik, várakozik (kivéve a zöldterület-fenntartó gépeket), illetve járművet mos, az megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait. A Szsör. 2. § (3) bekezdése szerint a Képviselő-testület a szabálysértésekkel kapcsolatos hatáskörét a Jegyzőre ruházta át. A Szsör. 2. § (3) bekezdése és a 13. § f) pontja alapján a Rendőrkapitányság a feljelentést megküldte a Jegyzőnek, mint helyi szabálysértési hatóságnak.

A Rendőrkapitányság feljelentés alapján folytatott eljárásával összefüggésben a hatóságok megkeresésünkre adott tájékoztatása a Szabstv. 187. §-a szerinti természetvédelmi szabálysértéssel kapcsolatos vonatkozásokat nem tartalmazott. Azonban szükségesnek láttuk megvizsgálni azt a kérdést is, hogy a feljelentett cselekmény természetvédelmi szabálysértés szempontjából – a rendelkezésünkre álló adatok alapján – hogyan értékelhető, valamint a Rendőrkapitányság eljárása során megtette-e a cselekménnyel érintett terület természetvédelmi védettsége tisztázásához és a feljelentésben foglaltak értékeléséhez szükséges intézkedéseket.

A Szabstv. 187. § (1) bekezdése szerint aki ... b) természeti területen – beleértve a védett természeti, Natura 2000 területet is – a természetvédelmi célokkal össze nem egyeztethető tevékenységet folytat, szemetel, a területet más módon szennyezi, tiltott helyen tartózkodik, engedély nélkül tüzet rak, c) védett élő szervezet egyedét, származékát vagy barlangi képződményt jogellenesen megrongál, elvisz vagy elpusztít, illetve védett vagy fokozottan védett állatfaj egyedét élettevékenységében jelentős mértékben zavar, szabálysértést követ el.

A fenti tényállással összefüggésben rá kell mutatnunk arra, hogy természeti területet a Tvt. 24. §-a szerint országos jelentőségű terület esetén a miniszter, helyi jelentőségű terület esetén a rendeletben a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat nyilvánít védetté.

A Tvt. rendelkezései alapján tehát a Szabstv. 187. § (1) bekezdésében a „természeti terület” egyaránt jelölhet helyi természeti védelem alatt álló, és országos jelentőségű, a Tvt. 28.-29. §-ai szerinti védett természeti területet, továbbá a Tvt. 41/A. §-a szerinti Natura 2000 területet.

A feljelentés alapján önmagában nem volt egyértelműen megállapítható, hogy a drifteléssel érintett ingatlan természeti védelem alatt áll-e, s ha igen, milyen jelentőségű (európai, országos,

vagy helyi) a terület védettsége. Tekintve egyfelől, hogy a feljelentő hivatkozott a terület természeti védettségére, valamint a természetkárosítás bűncselekménye hivatalból üldözendő, a feljelentés értékelése során ezt a kérdést feltétlenül tisztázni kellett volna. Ha pedig bűncselekmény elkövetésének gyanúja nem igazolódott volna, úgy a Szabstv. és a Szsör. szerinti szabálysértési tényállások fennállását kellett volna kizárni vagy megállapítani.

E kérdések tisztázásának döntő jelentősége lett volna annak a megítélésében, hogy a terület természeti védettsége esetén a feljelentést át kell-e tenni a Szabstv. 187. §-a, vagy a Szsör. 13. § f) pontja szerint valamely szabálysértési hatósághoz (a megyei kormányhivatal járási hivatalához, vagy a települési önkormányzat jegyzőjéhez).

A szóban forgó cselekmény és a feljelentés idején hatályos Be. 172. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha a feljelentést nem a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező ügyésznél, illetve nyomozó hatóságnál tették, a feljelentést ez is köteles átvenni, illetőleg jegyzőkönyvbe foglalni, és az eljárásra jogosultnak megküldeni.”

E rendelkezés alapján küldte meg a feljelentést a Rendőrkapitányság a Szentendrei Jegyző részére, a Szsör. 13. § f) pontjára hivatkozással.

A Be. 172/A. §-a azonban úgy rendelkezik, hogy (1) Ha a feljelentés alapján a nyomozás elrendeléséről, illetőleg a feljelentés elutasításáról megnyugtatóan nem lehet állást foglalni, a feljelentés kiegészítésének van helye. (2) A feljelentés kiegészítése során a feljelentés kiegészítést végző hatóság a 178. § (1) bekezdésében meghatározott adatszerző tevékenységet²¹ folytathat, illetve a feljelentőt meghallgathatja, a feljelentés kiegészítése során tett megállapításait jelentésbe foglalja. A feljelentés kiegészítés határideje tizenöt nap. Ezt a határidőt a feljelentés kiegészítést végző hatóság vezetője indokolt esetben tizenöt nappal meghosszabbíthatja.

A Be. 178. § (1) bekezdésében szabályozottak szerint a feljelentést kiegészítő hatóság gyakorolhatja a nyomozó hatóságnak a Be. 71. §-ában foglalt, megkereséssel kapcsolatos jogait.

Az NPI részünkre küldött válasza szerint a Rendőrkapitányságtól nem kaptak a terület természeti védettségével, az ott megtalálható védett fajok élő egyedeinek előfordulásával kapcsolatos adatok iránti megkeresést. A területileg illetékes természetvédelmi kezelői feladatokat ellátó NPI nyilatkozata szerint a cselekménnyel érintett Szentendre belterület 4467 hrsz-ú ingatlan országos jelentőségű védett természeti területnek, európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területnek (Natura 2000 terület) nem része, azzal ugyanakkor közvetlenül határos. Továbbá a szóban forgó cselekménnyel érintett ingatlan – a Tvör. Melléklet B. I. 12. pontja alapján – a helyi jelentőségű védett természeti területek között a Pap-sziget és a Pap-szigeti Duna-ág területeként helyi természeti védelem alatt áll.

A Rendőrkapitányság tájékoztatása nem tartalmazott arra utaló adatot, hogy a Be. 172/A. §-a alapján feljelentés kiegészítés keretében a feljelentést kiegészítő hatóság akár az NPI-t, akár más hatóságot megkeresett volna a feljelentés áttételét megelőzően a terület természetvédelmi védettségének, az ott megtalálható fokozottan védett és védett fajok élő egyedeinek esetleges előfordulásának tisztázása érdekében.

Megállapítható, hogy a terület természeti védettségével, az ott előforduló fokozottan védett és védett fajok élő egyedei előfordulásával kapcsolatban nem álltak a Rendőrkapitányság rendelkezésére megfelelő adatok.

Ezért a Be. 172/A. §-a szerinti feljelentés kiegészítésének lett volna helye annak érdekében, hogy a feljelentés alapján a nyomozás elrendeléséről, vagy a feljelentés szabálysértési hatóságnak

²¹ Be. 178. § (1) A nyomozó hatóság a büntetőeljárás megindítása után annak megállapítására, hogy vannak-e bizonyítási eszközök, és ezek hol találhatóak, adatszerzést végezhet, ennek során igénybe veheti a bűnüldöző szervek külön törvényben meghatározott bűnüldözési adatkezelési adatbázisait, a megkeresésre (71. §) vonatkozó szabályok szerint bárkitől okiratok és adatok rendelkezésre bocsátását, valamint felvilágosítás adását, a feljelentő vagy a sértett állami, helyi önkormányzati szerv, köztestület, gazdálkodó szervezet, alapítvány, közalapítvány vagy egyesület vezetőjétől, illetőleg a vizsgálatra jogosult szervtől vizsgálat tartását és a kár megállapítását kérheti, a bűncselekmény helyszínét megtekintheti, szaktanácsadót vehet igénybe, és a megszerzett adatokat ellenőrizheti. A nyomozó hatóság az adatszerzés során fénykép vagy más adathordozón rögzített kép bemutatásával személyt vagy tárgyat kiválasztathat, illetőleg a bemutatott személyről vagy tárgyról felvilágosítást kérhet.

való megküldéséről megalapozottan lehessen állást foglalni. Tekintettel arra, hogy a természetvédelmi védettséget jogszabály állapítja meg, jelen esetben önkormányzati rendelet, a Rendőrkapitányságnak a Tvör. alapján is lett volna módja tájékozódni.

Tekintettel a terület helyi természetvédelmi védettségére, a Rendőrkapitányság tévesen küldte meg a feljelentést a Szsör. 13. § f) pontjában foglalt szabálysértési tényállásra hivatkozva a Jegyző részére. A Szabstv. 38. § (1) bekezdése szerint ugyanis az általános szabálysértési hatóság a fővárosi, megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala (a továbbiakban: járási hivatal).

A vizsgáltunk során feltárt adatok arra engednek következtetni, hogy a Rendőrkapitányságnak a feljelentést a szóban forgó cselekménnyel érintett ingatlan helyi természeti védettsége alapján a Szabstv.187.§ (1) bekezdése, továbbá 38. § (1) bekezdése alapján a szabálysértési eljárás alá vont személy lakóhelye szerint illetékes megyei kormányhivatal járási hivatala részére kellett volna megküldenie.

Megállapítottuk, hogy a Rendőrkapitányság a feljelentés kiegészítés elmulasztásával, valamint azzal, hogy természetvédelmi szabálysértés gyanújára utaló feljelentést nem az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező megyei kormányhivatal járási hivatalához tette át, nem teljesítette az Alaptörvény P) cikke szerinti, a nemzet közös öröksége védelméért való állami felelősségből fakadó kötelezettségeit, valamint az egészséges környezethez és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

3. A Kvt. 101. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A szabálysértési felelősség a fenti párhuzamos környezeti felelősség hármasságból (büntetőjogi-közigazgatási jogi-polgári jogi felelősség) a quasi- deliktualis felelősségi körbe tartozik, tekintettel arra, hogy a Szabstv. preambulumban szereplő célkitűzés szerint a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező kriminális cselekmények elleni hatékony fellépés érdekében alkotta meg az Országgyűlés a Szabstv.-t.

A Szabstv. 45. §-a úgy rendelkezik, hogy ha a szabálysértési hatóságnak vagy a bíróságnak az ügyben nincs hatásköre vagy illetékessége, az ügyet - a szabálysértési hatóság határozattal, a bíróság végzéssel - haladéktalanul átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz vagy bírósághoz. A 23. § (1) bekezdés b) és d) pontja esetén a döntésre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz történő áttételre a tényállás tisztázását követően kerülhet sor. Az áttételt elrendelő döntés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Fontos, hogy a környezetért való felelősség három eleme egymás mellett, párhuzamosan érvényesül, vagyis az egyik felelősségi körben folyamatban lévő hatósági, bírósági eljárás, illetve döntés nem korlátozza az államot abban, hogy a másik két felelősségi körben fellépjen a környezethasználóval szemben. Ezt a Kvt. 107. § mondja ki, amely szerint a környezetvédelmi bíróság nem mentesít a büntetőjogi, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

A cselekménnyel érintett ingatlan területének természeti védettségét – ahogy fentebb is említettük – a cselekmény végzésének ideje szerint a Tvör. állapította meg. A helyi természetvédelmi területekkel kapcsolatosan a természetvédelmi hatóság a Tvör. 3. § (2) bekezdése szerint a helyi védelem szakigazgatási, hatósági és szakhatósági feladatait szakirányú végzettséggel rendelkező önkormányzati hivatali dolgozó útján a jegyző, illetve jogszabályban meghatározott esetekben a polgármester látja el.

A természetvédelmi bírságról a Tvt. 80. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy aki tevékenységével vagy mulasztásával

- a) a természet védelmét szolgáló jogszabály, illetve egyedi határozat előírásait megsérti;
- b) a védett természeti értéket jogellenesen veszélyezteti, károsítja, elpusztítja, vagy védett természeti terület állapotát, minőségét jogellenesen veszélyezteti, rongálja, abban kárt okoz;
- c) a védett természeti területet, továbbá barlangot jogellenesen megváltoztatja, átalakítja, illetve azon vagy abban a védelem céljával össze nem egyeztethető tevékenységet folytat;
- d) a védett élő szervezet, életközösség élőhelyét, illetőleg élettevékenységét jelentős mértékben zavarja;
- e) a természetvédelmi hatóság engedélyéhez, hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély, hozzájárulás nélkül vagy attól eltérően végez természetvédelmi bírságot köteles fizetni.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a természetvédelmi bírságot a természetvédelmi hatóság szabja ki.

A KTFr. 17. § (1) bekezdés c) pontja és (3) bekezdése alapján helyi természetvédelmi terület állapotának, minőségének jogellenes veszélyeztetése, rongálása, károsítása esetén természetvédelmi hatóságként a jegyző jár el.

Ugyan a Rendőrkapitányság a feljelentést – ahogyan fentebb kifejtettük, a helyi védettséggel kapcsolatos adatok hiánya miatt tévesen – a Szsör. alapján küldte meg a jegyzőnek a 13. § f) pontja szerinti szabálysértési tényállásra hivatkozással, ezzel azonban hivatalosan is tudomást szerzett a Jegyző a helyi természetvédelmi terület állapotának jogellenes veszélyeztetéséről, rongálásáról. Ebben a vonatkozásban a megküldött feljelentésben foglaltak alapján a beadvány tartalmilag közérdekű bejelentésnek minősült a Tvt. és a környezeti felelősségre irányadó jogszabályi rendelkezések szempontjából.

A közérdekű bejelentésre irányadó Pkbt. 1. § (3) bekezdése szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. A Pkbt. 2. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a panaszt és a közérdekű bejelentést - ha törvény eltérően nem rendelkezik - az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni.

A Pkbt. 3. § (1) A panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján - ha alaposnak bizonyul - gondoskodni kell a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről, b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, c) az okozott sérelem orvoslásáról és d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

Megkeresésünkre a Jegyző arról tájékoztatott, hogy a kérdéses cselekménnyel kapcsolatban rendelkezésre álló adatok elégtelensége miatt nem indított hatósági eljárást. A Jegyző nem tájékoztatott arról sem, hogy egyéb intézkedést tett volna, pl. a feljelentést áttette volna a hatáskörrel rendelkező, illetékes hatósághoz, vagy a feljelentő(ke)t, bejelentőt tájékoztatta volna megtett intézkedéseiről.

Tekintettel arra, hogy a terület természeti védettségét a Tvör. megállapítja, illetve a feljelentésben foglaltak alapján az elkövetés helye pontosan meghatározható, nem állapítható meg, hogy mely, vagy melyek azok az adatok, amelyeknek hiányára hivatkozással a Jegyző nem látta lehetségesnek a természetvédelmi hatósági eljárás megindítását.

Az Ákr. 15. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Az Ákr. 17. § szerint a hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

A vizsgálatunk során feltártak megalapozták a Jegyzőnek a Tvt. 80. § (1) és (2) bekezdése, valamint a KTFr. 17. § (1) bekezdés c) pontja és (3) bekezdése alapján helyi természetvédelmi hatóságként való, hivatalból indítandó eljárási kötelezettségét, és ezek alapján nincsen a hatáskör, vagy az illetékesség hiányára utaló adat sem.

Megállapítottuk, hogy a Jegyző azzal, hogy a Rendőrkapitányság által megküldött feljelentést nem tette át a szabálysértési eljárás lefolytatására jogosult, illetékes megyei


kormányhivatal járási hivatalának, továbbá a beadvány megalapozottságának vizsgálatát elmulasztva helyi természetvédelmi hatáskörében nem indított természetvédelmi bírság kiszabása iránt eljárást, intézkedéseiről pedig nem tájékoztatta a beadványozót, elmulasztotta az Alaptörvény P) cikke alapján a nemzet közös öröksége védelméért való állami felelősségből fakadó kötelezettségeit, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal, a petíciós joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedéseink

1. Az Ajbt. 33. § (1) bekezdése alapján felkérjük a legfőbb ügyészt, hogy a jelentésben a szabálysértési felelősséggel összefüggésben megállapított visszásságok orvoslása érdekében fontolja meg az ügyészi fellépés szükségességét és gondoskodjon arról, hogy az illetékes ügyész megvizsgálja a Szentendrei Rendőrkapitányság eljárását a jelentéssel érintett cselekménnyel összefüggésben.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük Szentendre Város Jegyzőjét, hogy illetékes helyi természetvédelmi hatósági hatáskörében a természetvédelmi bírság kiszabása iránt haladéktalanul indítson közigazgatási hatósági eljárást.

Budapest, 2019. március 13.


Bándi Gyula




Székely László

