



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1371/2020.
számú ügyben

külterületen, részben természetvédelmi területen végzett nádas
égetéssel összefüggésben

Előadó: Dr. Garaguly István

Érintett szervek:

- Belügyminisztérium
- Agrárminisztérium
- Tolna Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság
- Attala Község Önkormányzatának Képviselő-testülete

2020.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-1371/2020. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A beadvány szerint a Dombóvárral szomszédos Kapospula és Alsóhetény határában, 2019 április végén, több hektáron, nádas művelési ágú ingatlanokon nádaszt égettek a tűzvédelmi hatóság engedélyével. A beadványozó álláspontja szerint az irányított égetés engedélyezése során a természetvédelmi szempontok figyelmen kívül maradtak, annak ellenére, hogy a nádas számos állatfaj, közöttük védett állatfajok (kétéltűek, hüllők) élőhelyét szolgálja. A beadványozó tudomása szerint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 15. §-ában foglalt természetvédelmi területek jegyzékének közzétételét a környezetért felelős agrárminiszter elmulasztotta, amely miatt a panaszt megelőzően az agrárminiszterhez fordult, ám választ nem kapott.

A beadvány alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége körében a természeti erőforrások megőrzésének, védelmének és fenntartásának alkotmányos kötelezettségével, az egészséges környezethez való joggal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján közös vizsgálatot indítottunk, amelynek során megkerestük az agrárminisztert (továbbiakban: Miniszter), a Tolna Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Dombóvári Katasztrófavédelmi Kirendeltségét (továbbiakban: tűzvédelmi hatóság), a Dombóvári Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét (továbbiakban: Jegyző), valamint a Pest Megyei Kormányhivatalt (Továbbiakban: Kormányhivatal), melyet vizsgálat lefolytatására is felkértünk.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogsabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- 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.” [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]

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 levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (StatútumR)
- A nagyvízi meder, a parti sáv, a vízjárta és a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról, hasznosításáról, valamint a folyók esetében a nagyvízi mederkezelési terv készítésének rendjére és tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 83/2014. (III. 14.) Korm. rendelet (NvízKr.)
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (KTFr.)
- Az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról szóló 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet (ÉTTTr.)
- Az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet (OTSZ)
- Attala Község Önkormányzatának a község Szabályozási Tervének elfogadásáról és Helyi Építési Szabályzatának megállapításáról szóló 6/2002. (VIII.29.) rendelete (Attalai HÉSZ)

A megállapított tényállás

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

1. A panasz szerint nádégetéssel érintett vízközeli, illetve vizes terület Attala, Kospula, Alsóhetény és Nak térségében, a Kapos folyó vízgyűjtő területén, a Dombóvári kistérségben a Nosztány-patak által táplált természetes, nem módosított természeti állapotú felszíni víztesthez¹ tartozik. A Nosztány-patak által táplált tavat 1987-től horgásztóként hasznosítják, kezelője a helyi horgászegyesület.² A pataktorkolatnál a tavat mintegy két hektár nádas borítja.

2. A tűzvédelmi hatóság tájékoztatása szerint a terület hasznóbérlője 2019. március 18-án kérelmet nyújtott be Nak, Attala és Kospula 0134/1, 0134/3, 098/1, 044/2, 077/1., 061/1, 078/1. hrsz-ú ingatlanokon, összesen mintegy 9,8 ha területen irányított égetés engedélyezése iránt 2019. március 28-tól április 3-ig tartó időszakra. Az irányított égetés indokaként a friss növényzet növekedésének segítése, a régi növényzet egészségügyi okból való megsemmisítése célt jelölte meg a kérelmező. Kérelméhez csatolta az érintett területek hitelesített tulajdoni lap másolatát, földhasználati lap másolatát, a hasznóbérleti szerződést, valamint térképmásolatokat.

A tűzvédelmi hatóság az OTSZ 226. §-a alapján adott engedélyt³ a kérelem szerinti területen irányított égetés végzésére 2019. március 28-án 9:00-tól 2019. március 30-án 17:00-ig az abban meghatározott feltételekkel. A határozatban a tűzvédelmi hatóság felhívta az engedélyes figyelmét arra, hogy az engedély nem mentesít más hatóság engedélyének

¹ <https://www.vizugy.hu/vizstrategia/documents/661AA611-EEDB-4198-98CB-E740ACDC8D36/1%20fejezet%20mellekletei.zip> Víztest kódja: AOC827

² http://www.peca.hu/horgaszviz/nosztanyi_iv_to/

³ 36730/322-1/2019. ált. számú határozat

beszerzése, más jogszabályban foglalt előírások betartása alól. Az engedély alapján az irányított égetés végrehajtását 2019. március 28-án 10:00 órakor kezdték meg.⁴

Az irányított égetésre vonatkozó OTSZ előírások alapján a tűzvédelmi hatóság nem vizsgálja és nem is vizsgálhatja az égetés jogszerűségét, mivel az irányított égetés alapvetően levegővédelmi és nem tűzvédelmi kérdés, mely tényre minden esetben (így az ebben az esetben megadott határozatban is) felhívják az engedélyes figyelmét. A tűzvédelmi hatóság eljárása során a tűzvédelmi követelmények vizsgálata és a szükséges feltételek meghatározása történik, tájékoztatásuk szerint az egyéb hatóság engedélyének beszerzése, valamint a jogszabályokban foglalt előírások betartása a kérelmező felelősségi körébe tartozik.

3. Eljárásunk során tett kiegészítő megkeresésünkre a tűzvédelmi hatóság azt a tájékoztatást⁵ adta, hogy a 2019. április 5-én tartott tűzvédelmi céllellenőrzés során egy másik tüzeset vizsgálatával egyidejűleg észlelték, hogy a március 28-i irányított égetés során a tűz kiterjedt a tűzvédelmi hatósági engedélyben szereplő hrsz.-ú ingatlanokon kívül még a Nak 0134/6, 0134/5, 0134/2, Gölle 088/2, 088/3, 088/1, 099/5, Kapospula 099/4, 099/3, 099/1, 098/2, 095/4, 095/3, 097, 099/2 hrsz.-ú ingatlanok területére is, amelyekre a tevékenység folytatói nem rendelkeztek a tűzvédelmi hatóság által irányított égetésre megadott engedéllyel.⁶

A tűzvédelmi hatóság egyidejűleg arról is tájékoztatást adott, hogy az OTSZ 2020. január 22-től hatályos módosítása értelmében az irányított égetés kapcsán a tűzvédelmi hatósági engedélyezési jogkör megszűnt, ezen tevékenység jelenleg az illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervéhez történő bejelentést követően végezhető.

4. A Miniszter a természeti területek jegyzékével, illetve a panasszal érintett eset alapján a tűzvédelmi hatósági eljárásban a természetvédelmi szempontok érvényesülésének problémájával kapcsolatos megkeresésünkre adott tájékoztatása szerint „...a Tvt. 15. § (2) bekezdése szerinti természeti terület jegyzék közzétételére ez idáig nem került sor. Közzétett természeti terület jegyzék hiányában a vizsgálat tárgyát képező nádas-égetés által érintett terület természeti terület státuszáról sajnálatos módon akkor sem lehetséges tájékoztatást adni (..), ha annak pontos elhelyezkedését, ingatlan-nyilvántartási helyrajzi számait megjelölik.”

A megkeresésünkben foglalt kérdéseinkre, hogy amennyiben nem történt meg a természeti terület jegyzék közzététele, mi a késedelem oka, milyen a jegyzék jelenlegi előkészítettsége és mikorra várható a közzététele, a Miniszter az alábbiakat válaszolta.

„A [...] kérdéskör kapcsán - részletes kifejtést mellőzve - szükséges néhány olyan fontosabb szakmai és jogi szempontra, körülményre és fejleményre felhívni a figyelmet, amelyeket a természetvédelmi szakterületnek az elmúlt időszakban és a jelenben egyaránt figyelembe kell vennie, meg kell fontolnia és mérlegelnie szükséges a természeti terület jegyzék összeállítása és közzététele kapcsán:

- a természeti terület fogalom nem egyértelmű definiálása a Tvt.-ben (4. § b) pont és 15. § (1) bekezdés);

- a Tvt. 15. § (1) bekezdésben adott művelési ágba tartozás, mint feltétel teljesülésének vizsgálata során a közhiteles ingatlan-nyilvántartás tartalma és a természetbeni állapot és/vagy természetbeni művelési/használati mód közötti sajnálatos eltérések kezelésének problémaköre;

- a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban megállapított művelési ág változások folyamatos nyomon követése a jegyzék naprakészen tartása érdekében, az állami természetvédelem szervezetrendszerben az ehhez szükséges erőforrások rendelkezésre állása;

⁴ <https://www.teol.hu/kozelet/helyi-kozelet/kiderult-hogy-engedellyel-egettek-a-nadast-alsohetyenyl-1591144/>

⁵ 36700/347-2/2020. ált. számú tájékoztatás

⁶ 36730/402/2019.ált számú Hivatalos Feljegyzés

- a Tvt. 4. § d) pontja szerinti természetközeli állapot definícióban meghatározott feltételek teljesülése egyértelmű és transzparens megítélésének tudományos és módszertani megalapozása, ennek hiányában szubjektív megítélés és jogbizonytalanság lehetősége;

- a Tvt. 4. § d) pontja szerinti természetközeli állapot definícióban meghatározott feltételek teljesülése folyamatos nyomon követésének biztosítása a jegyzék naprakészen tartása érdekében, az állami természetvédelem szervezetrendszerében az ehhez szükséges erőforrások rendelkezésre állása;

- a természeti területek esetében meghatározott feltételeknek való megfelelés egy ingatlan részterületét érintően: a részterületek ingatlanon belüli pontos lehatárolása és változásaik folyamatos nyomon követése a jegyzék naprakészen tartása érdekében, az állami természetvédelem szervezetrendszerében az ehhez szükséges erőforrások rendelkezésre állása;

- a természetbeni állapot és természetközeli állapot változásai alapján a jogszabályban kihirdetett jegyzék naprakészen tartásához folyamatos jogalkotási kötelezettség, az állami természetvédelem szervezetrendszerében és az Agrárminisztériumban az ehhez szükséges erőforrások rendelkezésre állása:

- a természeti terület kijelölés ténye ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetésének, illetve a feljegyzés törlésének előkészítése, kezdeményezése (adminisztráció) és megvalósítása, az állami természetvédelem szervezetrendszerében és a kormányhivataloknál az ehhez szükséges erőforrások rendelkezésre állása;

- ingatlan részterületére vonatkozó tény ingatlan-nyilvántartási feljegyzésének jogszabályban meghatározott feltételeinek (pl. változási vázlat készítésére vonatkozó kötelezettség) való megfelelés, az állami természetvédelem szervezetrendszerében és a kormányhivataloknál az ehhez szükséges erőforrások rendelkezésre állása;

- a Tvt. hatályba lépése óta több olyan új területi kategória bevezetése és jogszabályi lehatárolása megtörtént, amely (a releváns szabályozással együtt) hatékonyan elősegíti a táj és a természet védelmét (pl. Natura 2000 hálózatba tartozó területek meghatározása, országos ökológiai hálózat övezete és alövezetei);

- a Tvt. hatályba lépése óta egyéb, nem jogszabályban meghatározott elhelyezkedésű és kiterjedésű területi kategóriák kijelölése a táji és természeti értékek megőrzésének, fenntartásának elősegítésére (pl. Magas Természeti Értékű Területek és a hozzá kapcsolódó támogatási programok);

- a jogalkotó a Tvt.-ben nem határozott meg határidőt a természeti területek jegyzékének közzétételére.”

A Miniszter tájékoztatása szerint „Általános – nem csupán az állami természetvédelem szervezetrendszerének működtetése során alkalmazandó – elv, hogy a rendelkezésre álló erőforrások felelős, hatékony és eredményes felhasználására vonatkozó követelménynek való megfelelés biztosítása mellett szükséges mérlegelni, hogy az intézkedések várható eredménye milyen arányban áll a ráfordításokkal (beleértve a folyamatos fenntartást, működtetést).

Különösen érvényes ez akkor, ha a személyi, anyagi stb. feltételek adott esetben egyéb feladat- és tevékenységi körök ellátására szánt erőforrások átcsoportosításával teremthetők elő.

Az Agrárminisztérium a természeti területek jegyzéke előkészítésének és közzétételének ütemezése esetében is ezen általános elvet alkalmazza.”

A Miniszter részére küldött megkeresésünkben végül arra a kérdésre, hogy a természetvédelmi jegyzék közzétételéig a természetvédelmi szempontok miként érvényesíthetők az OTSZ 226. § (1) bekezdése és 227. § (2) bekezdése szerinti irányított égetés engedélyezése során, a Miniszter az alábbi álláspontjáról tájékoztatott.

„A lábon álló növényzet égetése témájában megfogalmazott kérdése és felvetése kapcsán a következőkre kívánom felhívni a figyelmet.

Az OTSZ. 226. § (1) bekezdése és 227. § (2) bekezdése szerint külterületen bárhol végezhető lábon álló növényzet irányított égetése, e jogszabály csak az égetéssel érintett egybefüggő terület méretére vonatkozó korlátozást állapít meg.

Ebből következik, hogy a természetvédelmi szempontok érvényesítésének lehetősége a természeti terület jegyzék rendelkezésre állása és közzététele esetén sem lenne teljeskörűen biztosított az OTSZ-ben lehetővé tett lábon álló növényzet irányított égetése esetén, mert a természeti területek kiterjedése minden valószínűség szerint kisebb, mint a külterületi ingatlanok összkiterjedése. A Tvt. 21. § (1) bekezdés b) pontja pedig még a természeti területen belül is szűkíti az égetésre vonatkozó természetvédelmi hatósági engedély beszerzését előíró rendelkezés területi hatályát, hiszen a „gyep, nád és más vízinvényzet” égetését köti hatósági engedélyhez. A természeti területek összkiterjedése minden valószínűség szerint nagyobb, mint a gyep, náddal és vízinvényzettel borított természeti területek kiterjedése.

A területi vonatkozások mellett egy másik körülményre is fel kívánom hívni Biztoshelyettes Úr figyelmét. Megkeresésében felveti, hogy „a Tvt. 15. § (2) bekezdés szerinti jegyzék, valamint a természeti területek kijelölése tényének ingatlan-nyilvántartásban való feljegyzése hiányában nem állapítható meg, hogy az égetés természeti értékeket veszélyeztet-e, illetve károsít-e”.

A Tvt.-ben található, korábban hivatkozott két természeti terület meghatározásából és a természeti érték Tvt. 4. § a) pontja szerinti meghatározásából sem vezethető le az, hogy természeti érték csak természeti területen fordulhat elő. Amennyiben tehát természeti érték természeti területen kívül is előfordulhat, természeti érték veszélyeztetésének és károsításának vizsgálatába nem csak természeti területen tervezett lábon álló növényzet irányított égetéseket szükséges bevonni, hanem az összes olyan területen is vizsgálandó szükséges, ahol lábon álló növényzet irányított égetésére lehetőséget ad az OTSZ, azaz a külterületi ingatlanok összességén.

A fentiekből az is következik, hogy a Tvt. 15. § (2) bekezdés szerinti jegyzék közzététele, valamint a természeti területek kijelölése tényének ingatlan-nyilvántartásban való feljegyzése nem feltétele a lábon álló növényzet irányított égetése kapcsán annak vizsgálatához, hogy az égetés természeti értékeket veszélyeztet-e, illetve károsít-e.

A fentiek megfontolásával kialakított szakmai álláspontom szerint az OTSZ 226. § (1) bekezdése és 227. § (2) bekezdése által lehetővé tett lábon álló növényzet irányított égetése kapcsán olyan módon lenne biztosítható a természetvédelmi szempontok területi szempontból maradéktalan (a külterületekre vonatkozó) érvényesítése természeti érték veszélyeztetésének és károsításának kiküszöbölése érdekében, ha tűzvédelmi hatósági engedélyezési eljárás része lenne a fentiekre irányuló szakkérdés természetvédelmi hatóság általi vizsgálata.

Álláspontom szerint az ehhez szükséges eljárási szabályok bevezetése a Belügyminisztérium felelősségi körében és előkészítésével megalkotott 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet és/vagy a tűzvédelmi hatósági eljárások általános és különös szabályairól szóló 489/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításával lehetséges.

Az országos hatályú és érvényességű szabályozás, mint lehetőség mérlegelése mellett – függetlenül a természeti területek jegyzékének közzétételétől, elsősorban a vizsgálat tárgyát képező ügy vonatkozásában – meg kívánom jegyezni, hogy a helyi, települési szintű jogalkotás és jogérvényesítés intézménye és lehetősége továbbra is a települési önkormányzatok rendelkezésére áll - akár a biológiai sokféleség és a levegő tisztaságának védelme érdekében is.”

5. A Pest Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottját eljárásunk során vizsgálatra kértük fel abban a tekintetben, hogy a panasszal érintett nádas természetvédelmi értéke alapján a hatósági eljárások során mennyiben érvényesültek a természetvédelmi szempontok.

A Kormány megbízott vizsgálatra való felkérésünk alapján megkereste a területileg illetékes Tolna Megyei Kormányhivatal Szekszárdi Járási Hivatalát, mint elsőfokú természetvédelmi hatóságot (a továbbiakban: elsőfokú hatóság), hogy az érintett ügyben nyilatkozzon.

Elsőfokú hatóság a megkeresésre azt a felvilágosítást adta (TO-04G/80/03098-4/2019. számú levelében, kelt: 2019. szeptember 17.), hogy „a szóban forgó tüzesetről a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóságától (a továbbiakban: DDNPI) kért tájékoztatást. A DDNPI 2019. április 8. napján beérkezett DDNPI/1009-1/2019. számú levelében küldte meg a helyszíni bejárásról készült feljegyzését és a kapcsolódó fotódokumentációt. A DDNPI védett természeti érték elpusztulását csak éticsigák vonatkozásában tapasztalta, azonban az nem került megállapításra, hogy a pusztulás a tüzesettel konkrétan összefügg-e. Ezt követően a Tolna Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Dombóvári Katasztrófavédelmi Kirendeltsége (a továbbiakban: Kirendeltség) kért jelen ügygel kapcsolatban tájékoztatást a 36730/406-1/2019. számú levelében. Elsőfokú hatóság a Kirendeltség részére azt a tájékoztatást adta, hogy a szóban forgó területek országos vagy helyi jelentőségű védett természeti területnek, Natura 2000 területnek, természeti területnek nem képezik részét.

Tekintettel arra, hogy a Tvt. 15. § (2) bekezdésben megjelölt jegyzék közzététele nem történt meg, a fenti jogszabályhely alapján természeti területnek minősülő területek listája nem ismert.

Az ÉTTr. 7. §-a alapján az e rendelet szerint létrehozott érzékeny természeti területekre (továbbiakban: ÉTT) – ha e rendelet másként nem rendelkezik – a Tvt. természeti területekre vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Az ÉTTr. 3. § (4) bekezdése szerint az ÉTT-vel érintett térségeket a rendelet 1. és 2. melléklete tartalmazza, amely mellékletekben Kapospula és Alsóhetény települések nem szerepelnek.

A NvízKr. 6. § (1) bekezdése szerint a nagyvízi meder természeti területként kezelendő oly módon, hogy az árvíz és a jég levezetésének elsődlegessége biztosított legyen. Kapospula és Alsóhetény területén nagyvízi meder nem található.

Hatósági ellenőrzés lefolytatására az elsőfokú hatóság tájékoztatása szerint hatáskör hiánya, továbbá a DDNPI fent hivatkozott tájékoztatása okán nem került sor, mivel sem az engedély nélküliség, sem az engedélytől eltérő végrehajtás, sem pedig védett természeti érték bizonyítható veszélyeztetése vagy károsítása nem merült fel az égetéssel összefüggésben, ezért eljárást nem folytatott le az elsőfokú hatóság.

Kapospula és Alsóhetény területén található tárgyi terület egyedi jogszabállyal kijelölt országos jelentőségű védett természeti területet és a Tvt. 23. § (2) bekezdés alapján ex lege védett természeti területet nem érint.

Fentiek alapján a tárgyi területek vonatkozásában a megkeresésben szereplő Tvt. 21. § (1) bekezdés b) pontjában megjelölt engedélyezési eljárás lefolytatására az elsőfokú hatóság hatáskörrel nem rendelkezett, ahogyan a Tvt. 80. § szerinti eljárás lefolytatására sem.”

6. A jegyző megkeresésünkre arról tájékoztatott⁷, hogy az irányított égetéshez kapcsolódóan helyi természeti védetség alatt álló területek tekintetében természetvédelmi engedély iránti kérelem nem érkezett hozzá, természetvédelmi hatósági eljárást nem folytatott.

Az Attalai HÉSZ-t 2019. június 2-től Attala Község Önkormányzatának 5/2019. (VI.1.) rendelete hatályon kívül helyezte.

Ezt követően Attala Község Önkormányzatának Képviselő-testülete által elfogadott, a településkép védelméről szóló 8/2019. (VIII. 30.) rendelet 11. §-a sorolja fel a településkép

⁷ A-149-3/2020.

szempontjából kiemelt területeket, közöttük a helyi jelentőségű védett természeti területeket, amelyek lehatárolását a 1. számú függelék tartalmazza.

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. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A beadvány alapján megállapítottuk, hogy a panaszos számára a panasszal érintett nádégetéssel kapcsolatosan a természetvédelmi szempontok érvényesítésére nincs jogorvoslati lehetőség biztosítva, továbbá a természeti területek jegyzékének hiánya miatt panaszos beadványát megelőzően az Agrárminiszterhez fordult, ezért az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

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

Ennek megfelelően vizsgálatunkat kiterjesztettük a panasszal érintett ügyön túl a természeti területek jegyzéke közzétételével kapcsolatos, az Alaptörvény P) cikke és az egészséges környezethez való jog szempontjából a jövő nemzedékek érdekeit érintő releváns kérdésekre és összefüggésekre is.

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 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”⁸.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus*

⁸ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁹ Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.¹⁰

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.¹¹ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”¹²

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybíróági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint¹³ az állam (ideértve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság ehhez kapcsolódóan – az egészséges környezethez való joggal összefüggésben – kimondta, hogy „amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést.”¹⁴

2. 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,

⁹ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

¹⁰ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

¹¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

¹² 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

¹³ Ld. 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

¹⁴ 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

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 köteletségévé 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 alkotmánybíróági 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 alkotmánybíróági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ahogyan a Tvt., valamint az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény egyes rendelkezései Alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló határozatában az Alkotmánybíróság megállapította „Ennek megfelelően az alapvető jogok biztosa a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesével együtt kiemelt intézményes szerepet játszik a nemzet közös örökségét képező természeti és kulturális értékek védelmében és jövő generációk számára történő megőrzésében. A P) cikk (1) bekezdése a természeti és kulturális értékeket ugyanis önmagukért is védeni, illetőleg a jogalanyisággal nem rendelkező jövő generációk számára is megőrizni rendeli, adott esetben akár a jelen generációk (pillanatnyi gazdasági) érdekeivel szemben is”¹⁵

A Natura 2000 területek árverés útján való magánkézbe adásával kapcsolatos 28/2017. (X. 25.) AB határozat hangsúlyozta a Natura 2000 területek kiemelt természetvédelmi jelentőségét és azt, hogy a védelmi előírások következetes és hatékony érvényesítése az Alaptörvény P) cikke alapján az államnak alkotmányos, és nem csak az uniós előírásokból fakadó kötelezettsége.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁶, 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 megállapította¹⁷, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges

¹⁵ 14/2020. (VII. 6.) AB határozat

¹⁶ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

¹⁷ 996/G/1990. AB határozat

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 megállapította¹⁸, 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 jövőendő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁹ 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.

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.”²⁰

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.²¹

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.”²²

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy „a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi

¹⁸ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

²⁰ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

²¹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

²² 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

környezetben is irányadó alkotmánybíróági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróóság 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.”²³

„Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvényellenes helyzetet idéz elő.”²⁴

„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 hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.”²⁵

4. 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 alkotmánybíróági 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 ki²⁶. 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 alkotmánybíróági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróóság megállapította²⁷, 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

²³ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

²⁴ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

²⁵ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

²⁶ Ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

²⁷ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

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 jobbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.²⁸ 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 ügyintézéshez 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 alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.²⁹ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait³⁰ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

III. A vizsgálat érdemében

1. A Tvt. 24. § (1) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy természeti területet [...] és más – e törvény 22. §-a alapján – védelemre érdemes földterületet helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat nyilvánít védetté.

Az Attalai HÉSZ 3. számú mellékletében foglalt védelem alatt álló természeti területek jegyzéke alapján az irányított égetés iránti kérelemben, illetve a tűzvédelmi hatóság által megadott engedélyben megjelölt területek közül az Attala 061/1. és a 044/2. hrsz.-ú ingatlanok a vizsgálattal érintett hatósági eljárások idején hatályosan helyi jelentőségű természeti területként természetvédelmi védettség alatt álltak.

A Tvt. 38. § (1) bekezdés f) pontja szerint védett természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélyre van szükség különösen: nád és más vízinvézió égetéséhez, irtásához, aratásához, gyep- és parlagterület, tarló és szalma égetéséhez, valamint – a kijelölt és kiépített tűzrakóhely kivételével – erdőterületen tűz gyújtásához.

²⁸ 6/1998. (III. 11.) AB határozat

²⁹ 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 jogorvoslatihoz való jog egységessége is.

³⁰ Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

A KTFr. 16. § (1) bekezdés f) pontja alapján helyi jelentőségű védett természeti terület esetén a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosban a főjegyző (...) jár el a Tvt. 38. § (1) és (3) bekezdésében foglalt természetvédelmi hatóságként.

A megkeresett jegyző tájékoztatása szerint a helyi jelentőségű természeti területeken nád és más vízínövényzet égetéséhez szükséges természetvédelmi engedély iránti kérelem nem érkezett a természetvédelmi hatósághoz.

A tűzvédelmi hatóság tájékoztatásban kifejtett álláspontja szerint „Az irányított égetésre vonatkozó OTSZ előírások alapján a tűzvédelmi hatóság nem vizsgálja és nem is vizsgálhatja az égetés jogszerűségét, mivel az irányított égetés alapvetően levegővédelmi és nem tűzvédelmi probléma, mely tényre minden esetben (így az ebben az esetben megadott határozatban is) felhívják az engedélyes figyelmét. A tűzvédelmi hatóság eljárása során a tűzvédelmi követelmények vizsgálata és a szükséges feltételek meghatározása történik, az egyéb hatóság engedélyének beszerzése, valamint a jogszabályokban foglalt előírások betartása a kérelmező felelősségi körébe tartozó kérdés.”

Az Ákr. 47. § (1) bekezdés g) pontja szerint a hatóság az eljárást megszünteti, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ (a továbbiakban: előkérdés), amely bíróság vagy más szerv hatáskörébe tartozik, és az ügyfél a hatóságnak az eljárás megindítására vonatkozó felhívásának nem tesz eleget.

A kérelem szerinti ingatlanok közül két ingatlan helyi jelentőségű természeti területként természetvédelmi védettség alatt állt. Ezek tekintetében a tűzvédelmi hatóság eljárásában a Tvt. 38. § (1) bekezdés f) pontja és a KTFr. 16. § (1) bekezdés f) pontja alapján természetvédelmi hatóságként a jegyző természetvédelmi hatósági eljárásában hozott döntése előkérdésnek minősül, amellyel összefüggésben a tűzvédelmi hatóságnak az ügyfelet az eljárás megindítására fel kellett volna hívnia.

A vizsgált eljárás során a tűzvédelmi hatóság az érintett ingatlanok jogszabályban, az Attalai HÉSZ-ben foglalt helyi jelentőségű természetvédelmi területi védettsége alapján elmulasztotta az ügyfelet felhívni az előkérdés tisztázása érdekében a természetvédelmi hatóság eljárásának megindítására.

Az Alaptörvény P) cikke alapján a nemzet közös örökségéhez tartozó természeti értékek védelme, fenntartása és jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki alkotmányos kötelezettsége.

Az Ákr. 5. § (2) bekezdés a) pontja szerint a hatóság biztosítja az ügyfelek számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. Az Ákr. kommentárja szerint „a hatóság kitanítási kötelezettségét az Ákr. az ügyfélre vonatkozó alapelvek között szabályozza, de valójában az alapelv alapvetően a hatóságra nézve állapít meg kötelezettséget és jogot sem csupán az ügyfélnek, hanem az eljárás egyéb résztvevői számára is keletkeztet.

Az elv magában foglalja természetesen az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevői – indokolt mértékű – tájékoztatását az eljárási jogaikról és kötelezettségeikről, sőt az eljárás tárgyával összefüggésben az anyagi jogi szabályokról is.”

A kommentár utalása az eljárás tárgyával összefüggő anyagi jogi szabályok indokolt mértékére nem szűkíthető eljárásjogi megközelítésben az adott eljárás szerinti ágazati jogszabályokra. A hatóság kioktatási kötelezettsége nem a hatóság hatásköréhez, hanem az ügyfél, illetve az Ákr. 5. § (2) bekezdés b) pont szerinti, az eljárás egyéb résztvevői kötelezettségteljesítéséhez és jogérvényesítéséhez igazodik és az ügy tárgyával (a hatósági eljárással érintett tevékenységgel, személlyel vagy tárggyal) összefüggésben minden olyan lényeges törvényi és jogszabályi rendelkezésre kiterjed, amely az ügyfél jogának érvényesítése és kötelezettségeinek teljesítése szempontjából releváns, legalább a jogszabályokra való utalással.

Rá kell mutatnunk arra is, hogy az Alaptörvény P) cikke a hatóság kioktatási kötelezettsége kiemelt tartalmi követelményévé teszi a fentiek mellett, vagy azokkal összefüggésben a természetvédelmi és környezetvédelmi, a természeti erőforrásokhoz és környezeti elemekhez kapcsolódó közérdek szerinti lényeges törvényi és jogszabályi rendelkezések ismertetését.

Így sem az adott eljárásban hozott döntés indokolása – mint a hatóság önálló kötelezettsége – nem váltja ki a hatóság kioktatási kötelezettségét, sem pedig a határozat rendelkező részében foglalt azon általános kitétel, amely szerint „Felhívom a figyelmét, hogy ezen engedély nem mentesít más hatóság engedélyének beszerzése, más jogszabályban foglalt előírások betartása alól!”, ahogyan azt a vizsgálatunkkal érintett ügyben hozott tűzvédelmi hatósági határozat tartalmazza.

A hatóság kioktatási kötelezettsége önálló feladat, amely az ügyfél, és az eljárás egyéb résztvevőinek jogérvényesítését, kötelezettségeik teljesítését segíti, a klasszikus közigazgatási jogelv szerint.

Megállapítottuk, hogy a tűzvédelmi hatóság egyfelől elmulasztotta az engedélyes kioktatását a természetvédelmi jogszabályok lényeges tartalmáról, a nádas, mint védett természeti értékről, valamint a tervezett irányított égetéssel érintett területen kettő ingatlan helyi jelentőségű természetvédelmi területi védettségéről. Megállapítottuk azt is másfelől, hogy a tűzvédelmi hatóság elmulasztotta a kérelem szerinti irányított égetéssel érintett területen az Attala 061/1. és 044/2. hrsz-ú ingatlanok helyi természetvédelmi területi védettsége alapján előkérdésként a Tvt. 38. § (1) bekezdés f) pontja szerint a helyi természetvédelmi hatóság előtti eljárás megindítására felhívni az ügyfelet, és ezen ingatlanok vonatkozásában hatáskörét túllépve hozott döntést.

Fentiekre figyelemmel megállapítottuk, hogy a tűzvédelmi hatóság eljárása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és jövő nemzedékek számára való megőrzése alkotmányos kötelezettségével, a kérelmező tisztességes eljáráshoz való jogával, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

2. A Tvt. 4. § d) pontja szerint e törvény alkalmazásában *természetközeli állapot*: az az élőhely, táj, életközösség, amelynek kialakulására az ember csekély mértékben hatott (természeteshez hasonlító körülményeket teremtve), de a benne lejátszódó folyamatokat többségükben az önszabályozás jellemzi, de közvetlen emberi beavatkozás nélkül is fennmaradnak.

A Tvt. 15. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy természeti területnek minősül, ha a 4. § d) pontjában meghatározott feltételeknek megfelel: a) az erdő, gyeperdő, nádas, művelési ágú termőföld.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése rendelkezik a természetközeli állapotuk miatt védendő természeti területek közzétételének kötelezettségéről, amely szerint „az (1) bekezdés hatálya alá tartozó természeti területek jegyzékét a miniszter az agrárpolitikáért felelős miniszterrel együtt közzéteszi.” A (3) bekezdés pedig a közzététellel járó kötelezettségekről rendelkezik: a (2) bekezdés szerint közzétett természeti terület kijelölésének tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni, a kijelölés feloldását követően a feljegyzést törölni kell. A feljegyzést, illetve annak törlését a természetvédelmi hatóság hivatalból kezdeményezi.

A Tvt. 16. § (1) bekezdése alapján a mező-, erdő-, nád-, hal-, vadgazdálkodás (a továbbiakban: gazdálkodás) során biztosítani kell a fenntartható használatot, ami magában foglalja a tartamosságot, a természetkímélő módszerek alkalmazását és a biológiai sokféleség védelmét.

Ahogy a tényállásban ismertettük, vizsgálatunk során megkeresésünkre az Agrárminiszter arról tájékoztatott, hogy a természeti területek jegyzékének Tvt. 15. § (2)

bekezdése szerinti közzétételére eddig részben a Tvt-vel összefüggő jogértelmezési nehézségek, részben pedig a hatékonyság-erőforrásgazdálkodás szerinti szempontok miatt nem került sor.

A Miniszter tájékoztatásában foglaltakat tiszteletben tartva azonban álláspontunk szerint a Statútum R. 79. § 10. pontja és 89. § (1) bekezdése alapján a Kormány természetvédelemért felelős tagjaként, a természeti értékekkel és a természeti területekkel kapcsolatos jogszabályok előkészítése feladatkörében az általa vázolt ellentmondásokat, jogértelmezési kérdéseket jogalkotói jogértelmezés, illetve szükséges esetben jogalkotás előkészítésével és kezdeményezésével módjában áll orvosolni.

A védendő természeti területek jegyzékének közzétételéről szóló kötelezettség a Tvt. hatálybalépése óta, vagyis 1997. január 1-től hatályos, a kihirdetett törvény 15. § (2) bekezdése még 2 éves határidőt is megállapított.³¹ A törvény e szakaszához fűzött indoklás szerint „A szabályozás hatékony érvényre juttatása szempontjából rendkívül fontos, hogy e földterületek természetvédelmi szempontú jogi státusa mindenki számára ismert tény legyen.” A feladat – amennyiben előzetes mérlegelést és vizsgálatot tesz szükségessé – kétségkívül összetett és függ a rendelkezésre álló erőforrásoktól, infrastrukturális feltételektől is.

Álláspontunk szerint azonban azon esetekben, amikor a vizsgálat és a mérlegelés szükségessége egyszerűbb, például az önkormányzati rendelettel már védett, helyi jelentőségű természetvédelmi területek közül a gyep, nádas, erdő művelési ágú termőföld esetén, ezeknek a Tvt. 15. § (3) bekezdése szerinti jegyzékben való közzététele sürgető feladat.

Ahogy az eljárásunk során a Pest Megyei Kormányhivatal felkérésünkre lefolytatott vizsgálatának eredményei is rámutatnak, az országos környezetvédelmi hatóságnak sincsen közvetlen hozzáférése a helyi jelentőségű természetvédelmi területekről szóló adatokhoz. Az adathozzáférést nehezíti az, hogy az önkormányzatok a Tvt. 24. § (1) bekezdés b) pontja alapján önálló rendelet *helyett* sok esetben a HÉSZ-ben, vagy esetünkben és újabban a településkép védelméről szóló önkormányzati rendeletben jelölik ki a helyi természeti védettség alatt álló területeket, így az ezzel kapcsolatos helyi rendeleti szabályozás tematikus sokfélesége a hatóságok számára is aránytalanul nehezzé teszi azt, hogy a területek természetvédelmi szempontból való védettségi helyzetét eljárásaik során maradéktalanul figyelembe vegyék.

Álláspontunk szerint ezért a jegyzék első változatában való közzétételére és közérdekű adatként bárki számára elérhető nyilvántartására szükség lenne legalább azon természetközeli nádas, erdő, gyep művelési ágú termőföldek esetén, amelyek helyi jelentőségű természeti területként védettség alatt állnak, tekintettel arra, hogy – amint azt az Agrárminiszter és az országos környezetvédelmi hatóság egyöntetűen rögzítették – a természeti terület jegyzékének hiánya miatt a Tvt. 21. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések a törvény hatálybalépésétől kezdődően alkalmazhatatlanok.

Megállapítottuk, hogy a Tvt. 15. § szerinti természeti területek jegyzékének hiánya és közzétételének elmulasztása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és jövő nemzedékek számára való megőrzése alkotmányos kötelezettségével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

3. Az Agrárminiszter megkeresésünkre adott válaszában kifejtette azt is, hogy álláspontja szerint a nádas és a vízínövényzet irányított égetésének tűzvédelmi hatóság általi engedélyezése során a természetvédelmi hatóság, vagy a természetvédelmi kezelő szakhatósági közreműködésének jogszabályban való előírása a természeti területek jegyzékének hiánya

³¹ Tvt. 15. § : (2) Az (1) bekezdés hatálya alá tartozó természeti területek jegyzékét a miniszter folyamatosan, de legkésőbb e törvény hatálybalépésétől számított 2 éven belül a földművelésügyi miniszterrel együttes rendeletben közzéteszi.

mellett elősegítené azt, hogy a természetvédelmi szempontok az eljárás során érvényre juthassanak.

Ahogy a tényállásban is ismertettük, az Agrárminiszter szakmai álláspontja szerint az OTSZ 226. § (1) bekezdése és 227. § (2) bekezdése által lehetővé tett lábon álló növényzet irányított égetése kapcsán olyan módon lenne biztosítható a természetvédelmi szempontok területi szempontból maradéktalan (a külterületekre vonatkozó) érvényesítése természeti érték veszélyeztetésének és károsításának kiküszöbölése érdekében, ha a tűzvédelmi hatósági engedélyezési eljárás része lenne a fentiekre irányuló szakkérdés természetvédelmi hatóság általi vizsgálata.

Az ehhez szükséges eljárási szabályok bevezetése a Belügyminisztérium felelősségi körében és előkészítésével megalkotott 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet és/vagy a tűzvédelmi hatósági eljárások általános és különös szabályairól szóló 489/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításával lehetséges.

A miniszter kifejtette azt is, hogy az országos hatályú és érvényességű szabályozás, mint lehetőség mérlegelése mellett – függetlenül a természeti területek jegyzékének közzétételétől, elsősorban a vizsgálat tárgyát képező ügy vonatkozásában – a helyi, települési szintű jogalkotás és jogérvényesítés intézménye és lehetősége továbbra is a települési önkormányzatok rendelkezésére áll, akár a biológiai sokféleség és a levegő tisztaságának védelme érdekében is.

Ahogy arról kiegészítő megkeresésünkre adott válaszában a tűzvédelmi hatóság is tájékoztatott, eljárásunk ideje alatt került sor az OTSZ 226. §-ának a módosítására, amely – az Agrárminiszter álláspontjával ellentétesen – nem a természetvédelmi szempontok integrálását valósította meg, hanem liberalizálta az integrált égetésre vonatkozó korábbi szabályozást. A módosítás a preventív engedélyezés helyett az ingatlan tulajdonosa számára az irányított égetést lehetővé teszi annak bejelentése mellett.

Az OTSZ 226. § (1) és (2) bekezdései 2020. január 22-től hatályos rendelkezése szerint „226. § (1) Ha azt jogszabály lehetővé teszi, külterületen az ingatlan tulajdonosa, használója legfeljebb 10 ha egybefüggő területen irányított égetést végezhet.

(2) Az irányított égetés végzésének időpontját, terjedelmét, földrajzi koordinátákkal vagy helyrajzi számmal megadott helyét a megkezdés előtt 5 nappal az illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervéhez írásban be kell jelenteni.”

Ugyan a fenti jogszabályváltozásról szóló tűzvédelmi hatósági tájékoztatás csupán arra utalt, hogy az irányított égetést szabályozó feltételek közül kikerült az engedély-kötelezettség, a módosított szövegben a korábban hatályoshoz képest a „Ha azt jogszabály lehetővé teszi” feltétel is bekerült, amellyel kapcsolatosan meg kell vizsgálnunk ennek jelentőségét annak érdekében, hogy a vizsgálatunk szempontjából lényeges természetvédelmi szempontok értékelhetőek legyenek a hatályos szabályozás alapján.

Az Lr. 27. §-a tartalmazza a hulladék és a lábon álló növényzet égetésének általános tilalmát, a (2) bekezdés szerint „Hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos. Nyílt téri hulladékégetésnek minősül, ha a hulladék - az elemi kár kivételével - bármilyen okból kigyullad.”, a (3) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy „Lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetése tilos.” Fenti rendelkezésektől az Lr. 27. § (1) bekezdés megengedi a kivételes, jogszabályban szabályozott eltérés lehetőségét.

Az Lr. 27. § (2) és (3) bekezdésében foglalt hulladék égetésének tilalmától való jogszabályi eltérésre rendelkezéseket az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (Etv.) 65. § (2) bekezdése³², az élelmiszerláncról és hatósági

³² Etv. 65. § (2) A vágástéren visszahagyott faanyag égetése az erdőgazdálkodó – haszonvételi joggyakorlás esetén a haszonvételi joggyakorló –0 által arra kijelölt területeken és csak abban az esetben megengedett, ha a tűz az

felügyeletéről szóló a 2008. évi XLVI. törvény 49. § (1) bekezdés 1) pontja³³ és az ennek végrehajtására a növényegészségügyi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló 7/2001. (I. 17.) FVM rendelet 7. számú mellékletének 1.1.9.8.2. pont a) pontjában, 1.2.1.10. pont a) pontjában, 1.2.2.7.1. pont b) pontjában, 1.2.3.1. pontjában, 1.2.5. pontjában és 1.4.1.1. pontjában tartalmaz rendelkezéseket.

Korábbi, e problémakörhöz is kapcsolódó AJB-1023/2018. számú jelentésünkben vizsgáltuk azt a kérdést, hogy az önkormányzati jogalkotás az általános levegővédelmi tilalom ellenére mennyiben állapíthat meg önkormányzati rendeletben kivételt, és megállapítottuk elvi éssel, hogy ezzel kapcsolatosan az önkormányzati jogalkotás korlátja a Kvt. 48. § (1) bekezdése, amely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

A Kvt. 48. § (1) bekezdésével kapcsolatban a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5050/2015/4. számú határozata kimondta, hogy „A Kvt. 48. § (1) bekezdésnek helyes tartalma, hogy az önkormányzat a környezetvédelem más jogszabályok által már elért védelmi szintjét nem csökkentheti, a helyi önkormányzatok is kötelesek a környezetvédelmi status quo megtartására. Jogalkotási felhatalmazásuk van viszont a környezet védelmének szintjét emelni, akár a központi jogszabályban meghatározottakhoz képest is.”

Az Alkotmánybíróság 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatában ugyancsak e rendelkezéssel összefüggésben állapította meg, hogy a „települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.” [Kvt. 48. § (1) bekezdés] A szigorításra – és kizárólag a szigorításra! – tehát módja van a helyi jogalkotónak, amely lehetőség egyben az egészséges környezethez való jog intézményi biztosítékának is tekinthető, hiszen az egységes állami minimumszabályoktól helyben a szigorúbb védelem irányában eltérhetnek.”

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.019/2014. számú határozata szerint „(..) a Ktv. 48. § (1) bekezdése (..) kimondja, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.”

Fentiek alapján az önkormányzatok képviselő-testületei nem állapíthatnak meg kivételt az Lr. 27. § (1) bekezdése alapján akkor sem, ha egyébként formai szempontból lehetőségük lenne, mert ahhoz a Kvt. 48. § (1) bekezdés olyan tartalmi követelményt fűz, amely kizárja a központi jogszabályoknál megengedőbb szabályozás, a tilalomtól való eltérés lehetőségét.

Az OTSZ 226. §-ának 2020. január 22-vel hatályba lépett szövege ezért egyfelől konkretizálja azon esetek körét, amelyekben az irányított égetésre lehetőség van, másfelől azonban vizsgálatunk közelebbi tárgya szempontjából nem tartalmaz kifejezett rendelkezést arra az esetre vonatkozóan, ha a jogszabályban lehetővé tett irányított égetés a Tvt. 21. § (1)

újulatot és a környezetében lévő erdőt, az erdön kívüli területek élővilágát, valamint a természeti képződményeket és egyéb műtárgyakat nem veszélyezteti.

³³ 48. § (1) Növények és növényi termékek egyes károsítói behurcolásának, elterjedésének és felszaporodásának megakadályozása, kártételének csökkentése, felszámolása érdekében, továbbá a károsító természetéhez és elterjedtségéhez mérten, a veszély elhárításához szükséges mértékben és ideig az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott esetekben az alábbi növény-egészségügyi intézkedéseket hozhatja:

1) állami és közérdekű védekezést rendelhet el.

bekezdés b) pontja, illetve a Tvt. 38. § (1) bekezdés f) pontja alapján a természetvédelmi hatóság engedélyéhez kötött.

A vizsgálatunkkal érintett eset „tanulságaira” is figyelemmel álláspontunk szerint ezért szükséges volna az OTSZ további finomítása és kiegészítése azzal a feltétellel, hogy a Tvt. 15. §-a, illetve 24. §-a szerint természeti területek, illetve védett természeti területek esetén a tervezett irányított égetésnek a tűzvédelmi hatósághoz való bejelentésekor a bejelentőnek a természetvédelmi hatóság Tvt. 21. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, illetve Tvt. 38. § (1) bekezdés f) pontja szerinti, végleges engedélyét mellékelnie kell.

Fentiekre tekintettel megállapítottuk, hogy az irányított égetés szabályozása az OTSZ 226. §-ában természetvédelmi szempontból hiányos, és a jogi szabályozás hiányossága így a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és jövő nemzedékek számára való megőrzése alkotmányos kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggően visszásságot okoz.

4. Országos környezetvédelmi hatóságként a Pest Megyei Kormányhivatalt, mint felügyeleti szervet eljárásunk során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján vizsgálat lefolytatására kértük fel az irányított égetéssel összefüggő természetvédelmi hatósági eljárások tekintetében.

A Kormányhivatal a vizsgálata eredményeit összefoglaló, a tényállásban ismertetett tájékoztatása szerint helytállóan állapította meg azt, hogy az irányított égetéssel érintett terület országos jelentőségű természetvédelmi területként nem állott védelem alatt, valamint azt is, hogy az érintett terület a NagyvízKr. alapján, illetve az ÉTTr. alapján nem minősül a Tvt. szerinti természeti területnek, továbbá a Tvt. 15. § (2) bekezdése szerint közzétett jegyzék hiányában a Tvt. 21. § (1) bekezdés b) pontja szerinti eljárás lefolytatására nincsen jogi lehetőség.

A felkérésünk alapjául szolgáló KTFr. 8/C. § (3a) bekezdése szerint a területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság, a járási környezetvédelmi hatóság, az önkormányzati környezetvédelmi hatóság, továbbá a természetvédelmi hatóságként kijelölt jegyző, illetve főjegyző hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyek vonatkozásában az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerinti felügyeleti jogköröket az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság gyakorolja.

Ennek alapján a Tvt. 38. § (1) bekezdés f) pontja szerint a természetvédelmi hatóság felügyeleti szerveként felügyeleti eljárás lefolytatására a Kormányhivatal hatáskörrel rendelkezett.

A Kormányhivatal felkérésünk alapján lefolytatott vizsgálatának eredményeit összefoglaló tájékoztatásra figyelemmel megállapítható azonban, hogy felügyeleti eljárását elmulasztotta kiterjeszteni a jegyző, mint elsőfokú természetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó eljárások vizsgálatára. Így felkérésünk alapján lefolytatott eljárásában a Kormányhivatal elmulasztotta figyelembe venni azt, hogy az irányított égetéssel érintett ingatlanok közül kettő az Attalai HÉSZ alapján helyi jelentőségű természetvédelmi területként védelem alatt állott, s ezekkel kapcsolatosan a Tvt. 38. § (1) bekezdés f) pontja szerinti természetvédelmi hatósági eljárás lefolytatása a jegyző hatáskörébe tartozott.

5. A Jegyző tényállásban már ismertetett tájékoztatása szerint az Attalai HÉSZ-t az önkormányzat képviselő-testülete hatályon kívül helyezte, majd a korábbi, helyi jelentőségű természeti területek védettségét a képviselő-testület által elfogadott, a településkép védelméről szóló 8/2019. (VIII. 30.) rendelete fenntartotta.

Ahogy – egyebek mellett – korábbi AJB-676/2017. számú jelentésünkben is rámutattunk, a Tvt. 2003. július 18-tól hatályos 36. § (1) bekezdése szerint a természetvédelmi

kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat, továbbá az egyéb kötelezettségeket (természetvédelmi kezelési terv) országos jelentőségű védett természeti területre vonatkozóan a miniszter, helyi jelentőségű védett természeti területre vonatkozóan pedig a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat állapítja meg rendeletben.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program 2014-2020. részét képező Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (NTA) szerint „2011–2012-ben lezajlott a helyi jelentőségű védett természeti területek törzskönyvi nyilvántartásának felülvizsgálata, amelynek eredményeként (...) számos helyi védett természeti terület védett státuszát kellett megváltoztatni, mivel csak a helyi építési szabályzatban sorolták fel, és hiányzik az önálló védetté nyilvánító önkormányzati rendelet.

A Tvt. 24. § (1) bekezdés b) pontja szerint „Természeti területet [15. § (1) bekezdés] és más – e törvény 22. §-a alapján – védelemre érdemes földterületet helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat nyilvánít védetté.

A Tvt. meghatározza a védetté nyilvánító jogszabály tartalmi követelményeit a 24. § (3) bekezdésében, amely szerint „A védetté nyilvánítást kimondó jogszabály tartalmazza

a) a védetté nyilvánítás tényét, a természetvédelmi értékek megnevezését,

b) terület esetében annak jellegét, kiterjedését, a védetté nyilvánítás indokát, természetvédelmi célját, a földrészletek helyrajzi számait, az e törvényben meghatározott egyes korlátozások és tilalmak alóli esetleges felmentést, továbbá a természetvédelmi hatóság engedélyéhez, illetve hozzájárulásához kötött – a 21. §-ban és a 38-39. §-ban nem szabályozott – tevékenységek körét, lehetőség szerint a földrészlet határvonalának töréspont koordinátáit, valamint a 36. § (1) bekezdésének megfelelően megállapított rendelkezéseket (természetvédelmi kezelési terv), továbbá;

c) az Európai Közösségek jogi aktaiban meghatározott védettségi kategóriába tartozás tényét.”

Az NTA alapján helyeselhető törekvés, hogy a helyi jelentőségű természeti területekre vonatkozó rendelkezések kikerültek az Attalai HESZ-ből, azonban az NTA célkitűzéseire és a Tvt. rendelkezéseire figyelemmel az biztosítaná az elért védelmi szint fenntartását, valamint az Alaptörvény P) cikkéből fakadó alkotmányos kötelezettségek teljesülését, ha a helyi jelentőségű természeti területek védettségét önálló, a Tvt. 24. § (3) bekezdésének megfelelő jogszabály állapítaná meg.

Megállapítottuk, hogy a jogi szabályozás hiányossága az Attala község helyi természetvédelmi területei tekintetében aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és jövő nemzedékek számára való megőrzése alkotmányos kötelezettsége, valamint az egészséges környezethez való jog szempontjából.

Intézkedéseink

1. Az Ajbt. 37. § alapján javasoljuk a katasztrófavédelemért felelős belügyminiszternek, hogy a természetvédelemért felelős agrárminiszterrel konzultatív együttműködésben gondoskodjon az OTSZ irányított égetéssel kapcsolatos rendelkezéseinek olyan módosításáról, amely biztosítja a tűzvédelmi szempontokkal egyidejűleg a természet védelmére vonatkozó Tvt-ben meghatározott rendelkezések érvényesülését és a jelentésben megállapított visszasságot orvosolja, figyelemmel az Ákr. 48. § (2) bekezdésére is.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdés alapján felkérjük a természetvédelemért felelős agrárminisztert, hogy a Tvt. 15. § (2) bekezdése alapján a természeti területek 1997 óta hiányzó jegyzékét mielőbb tegye közzé annak érdekében, hogy a jelentésben feltárt visszasságok a jövőben megelőzhetőek legyenek.

3. Az Ajbt. 37. § alapján javasoljuk Attala község polgármesterének, hogy a helyi jelentőségű természeti területek védelmét az Alaptörvénynek és a Tvt. rendelkezéseinek maradéktalanul megfelelő, a természeti értékek védelmét, fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését elősegítő, önálló jogszabály elfogadásával biztosítsa.

4. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a Tolna Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Dombóvári Kirendeltségének vezetőjét, hogy a jövőben az irányított égetéssel kapcsolatos tűzvédelmi hatáskörét, valamint kioktatási kötelezettségét a jelentés megállapításaira és a jogszabályokban előírt természetvédelmi szempontokra is figyelemmel gyakorolja.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos