



A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

Ügyszám:

AJB-889/2024

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a jegyző helyi természetvédelmi hatósági, szakhatósági hatásköreinek szükségességéről

A jövő nemzedékek szószólójaként az Alaptörvényből és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdése a), b) és g) pontjaiból fakadó kötelezettségem folyamatosan figyelemmel kísérni a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését és rendszeresen tájékoztatni az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalataimról, valamint e tárgykörben felhívni a figyelmüket a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére, illetve jogalkotási javaslatot tehetek az ezt érintő jogszabályok megalkotására, módosítására.

Jelen figyelemfelhívás középpontjában egy konkrét ügy kapcsán észlelt szabályozási anomália áll, nevezetesen, hogy *az építésügyi szabályozás a helyi természetvédelmi oltalom alatt álló területek esetén az építésügyi hatósági ügyekben* – egyes speciális eseteket leszámítva – *nem biztosítja a szakhatósági részvételi lehetőséget a természetvédelmi feladatokat – önkormányzati hatósági jogkörben – ellátó települési jegyzőknek.*

A probléma áttekintése és elemzése során felmerült, hogy az ágazati szabályozás kapcsán a(z) alapjogi összefüggések és a szabályozási környezet nem kellően érvényesül, ezért jelen felhívásomban – a jogalkotást és az érintett nyilvánosságot segítve – összegezem a helyi jelentőségű védett természeti területek oltalmával és azok érvényesítésével kapcsolatos (alap)jogi szempontokat, követelményeket.

1. Az Alaptörvény XX. cikkében szabályozott testi és lelki egészséghez való jog, valamint a XXI. cikk szerinti egészséges környezethez való jog megvalósításának egyik nyilvánvaló és elsődleges eszköze a környezetvédelem.

A fenti alapvető jogok alkotmányos tartalmát és követelményeit az Alkotmánybíróság gyakorlata bontja ki. Ennek nyomán az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciáinak egyik fontos pilléréként az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése tekintendő, 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 ezzel az Alaptörvényből fakadó kötelezettséggé teszi. Az Alaptörvényben a nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére hivatott fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezi.

Az elmúlt években számos alkalommal¹ foglalkoztam az egészséges környezettel, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatos alapjogi kérdésekkel, így többek között a **visszalépés tilalmának**² alkotmánybíróági értelmezésével is. Erre figyelemmel ezen – a nemzet közös örökségének védelme kapcsán alapvető – elvvel összefüggésben csak az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozatát [110] idézném, amely szerint „(...) *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.*”

A visszalépés tilalmával szoros összefüggésben áll a **megelőzés és az elővigyázatosság elve**, melyek vonatkozásában az Alkotmánybíróság a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatában [37] azt rögzítette: „*Az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elveiből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}.* Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [62]}. Mindez azt jelenti, hogy az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elvéből következő módon a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvényellenesség megállapítását.”

¹ Például:

- A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása és jogi összefoglalója a hatósági szerződés alkalmazási szempontjairól a környezetvédelemben (2023. október 03.)
https://www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_hatosagi_szerzodesrol_Vegleges.pdf
- A veszélyhelyzeti rendeletalkotás és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme összehangolhatóságáról szóló figyelemfelhívás (2023. február 14.)
https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Alapjogi_osszefoglalo_jn_vh.pdf/16bf0555-38ea-fc93-43d3-6d99eb68a41d
- A jövő nemzedékek szószólójának a területhasználatok települési szintű szabályozásának átalakításával kapcsolatos alapjogi összefoglalója, valamint a jogalkotást és jogalkalmazást támogató javaslatai (2022. december 13.)
https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Szozszoloi_javaslat_terulethasznalat.pdf
- A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a helyi védett természeti területekkel kapcsolatban (2022. június 01.)
https://www.ajbh.hu/documents/10180/2896961/Helyi_vedett_termeszeti_teruletekrol.pdf

² 16/2015. (VI. 05.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, 28/2017. (X. 25.) AB határozat

A helyi jelentőségű védett természeti területek védetté nyilvánításának célja többféle lehet, így különösen: a védendő terület élőhelyeinek, természeti állapotának, ökológiai rendszereinek és változatos, védett és fokozottan védett élővilágának megőrzése, a természetes szerkezetű és fajösszetételű növénytakaróval fedett terület megőrzése, illetve kialakítása, az urbanizációtól mentes, természetközeli állapot hosszú távú megőrzésének és a tájképi értékek fennmaradásának biztosítása.

A már idézett 14/2020. (VII. 6.) AB határozatban *a Testület nem fogadta el a helyi és az országos jelentőségű védett természeti területek közötti jogalkotói különbségtételt* és emiatt a védettségi szinten alapuló eltérő szabályozást aggályosnak találta.³ Kimondta azt is, hogy a helyi és az országos jelentőségű védett természeti területek között bevezetett megkülönböztetés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvével is ellentétes. A különbségtételt tartalmazó rendelkezések megsemmisítése nyomán mind az országos, mind pedig a helyi védettség alatt álló természeti területek védelme – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből következően – a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) rendelkezéseivel összhangban, a jogszabály erejénél fogva és további feltételek teljesítése nélkül áll be.⁴

Az Alkotmánybíróság döntéséből és magából a Tvt. előírásaiból is az következik, hogy a védett természeti területek (és értékek) az oltalmuk alapján egységesek, mindegyik vonatkozásában azonos védelmet kell biztosítani, függetlenül attól, hogy helyi vagy országos jelentőségűek, vagy eltérő a védetté nyilvánító személye, módja (miniszteri vagy önkormányzati rendelet).

2. A Tvt. 38/A. § (1) bekezdése szerint „A védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő eljárásokban a természetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági eljárás keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni”.

Az egyes hatósági eljárásokba bevonandó szakhatóságok körét – így többek között az építésügyi eljárásokban megkeresendő helyi környezet- és természetvédelmi szakhatóságot – az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szakh.kr.) 1. § (1) bekezdése és annak 1. melléklete határozza meg. A Szakh.kr. – 2021-től kezdődően – néhány egyedi és speciális építésügyi hatósági eljárásban⁵ kötelezővé teszi a települési önkormányzati jegyző, mint helyi természetvédelmi szakhatóság bevonását. Ennek feltétele, hogy a kérelemben megjelölt létesítmény helyi jelentőségű védett természeti területet érintsen vagy arra közvetlen hatást gyakoroljon (és a tevékenység megkezdéséhez, folytatásához környezetvédelmi engedélyre vagy

³ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés a) pontja és 28/A. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azokat a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

⁴ 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [83]

⁵ Például a bányafelügyeleti építésügyi vagy építésfelügyeleti hatáskörébe tartozó építményeknél (1. pont 29. alpont), a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárások (4. pont 43. alpont), egyes sajátos ipari építményekre vonatkozó építésügyi hatósági eljárások (4. pont 50. alpont) vagy az elektronikus hírközlési építmények engedélyezési eljárásai (7. pont 7. alpont) során.

eljárás lefolytatására ne legyen szükség). Ilyen esetekben a települési jegyző azt vizsgálja, hogy a létesítmény vagy tevékenység a helyi önkormányzati rendeletben (helyi építési szabályzatban stb.) meghatározott természetvédelmi követelményeknek a kérelem szerint vagy további feltételek mellett megfelel-e. Tehát a települési jegyző helyi természetvédelmi szakhatóságként nem minden építésügyi hatósági ügyben vesz részt, hanem csak néhány esetben és azt vizsgálja, hogy a kérelmezettek megfelelnek-e a helyi önkormányzati rendeletekben meghatározott természetvédelmi követelményeknek.

Ehhez képest az – építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletben kijelölt – építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Eljr.) 6. melléklet III. táblázata határozza meg az eljáró hatóság által vizsgált szakkérdéseket és azok „terjedelmét”. Az Eljr. 6. melléklet III. táblázat 6. pontja⁶ szerint az építésügyi hatóság engedélyezési eljárásában⁷ vizsgálni szükséges⁸ a természetvédelmi, tájvédelmi szakkérdést⁹, ha az építési tevékenység, illetve az építményben folytatott tevékenység külterületen, valamint belterület esetén természeti területen, országos jelentőségű védett természeti területen, Natura 2000 területen, barlang védőövezetén folyik, vagy barlangot, egyedi tájértéket közvetlenül érint. Ez alapján e területeket – közte az országos jelentőségű védett természeti területeket¹⁰ – érintő építésügyi hatósági eljárásokban meg kell vizsgálni a megjelölt természetvédelmi, tájvédelmi (szak)kérdéseket, melyben a kormányhivatali integráció alapján a kormányhivatal természetvédelmi ügyekért felelős szakmai szervezeti egysége is részt vesz.¹¹

Az Eljr. szabályainak értelmezése kapcsán az is rögzítendő, hogy a Tvt. 4. §-a egyértelműen meghatározza az egyes területi kategóriák fogalmát és tartalmát¹², a Tvt. 15. § (1) bekezdése¹³

⁶ „Ha az építési tevékenység, illetve az építményben folytatott tevékenység nem környezeti hatásvizsgálat vagy nem egységes környezethasználati engedély köteles és az építési tevékenység, illetve az építményben folytatott tevékenység külterületen, valamint belterület esetén természeti területen, országos jelentőségű védett természeti területen, Natura 2000 területen, barlang védőövezetén folyik, továbbá ha barlangot, egyedi táj értéket közvetlenül érint.”

⁷ Vagyis az építési, bontási, összevont használatbavételi és fennmaradási engedélyezési eljárások során.

⁸ Ha az építési tevékenység, illetve az építményben folytatott tevékenység nem környezeti hatásvizsgálat vagy nem egységes környezethasználati engedély köteles.

⁹ Tehát a tevékenység a természet és a táj védelmére vonatkozó nemzeti és uniós jogi követelményeknek a kérelemben foglaltak szerint vagy további feltételek mellett megfelel-e.

¹⁰ Az országos jelentőségű védett természeti terület megfogalmazás ugyanakkor kizárja, hogy abba a helyi jelentőségű védett természeti területek beletartozzanak, illetve a – későbbiekben ismertetendő – természetvédelmi hatásköri szabályok helyi jelentőségű védett természeti területek esetén nem teszik lehetővé a kormányhivatal eljárását.

¹¹ Itt kell rögzíteni, hogy a hatályos jogszabályi előírások egyetlen esetben sem teszik lehetővé, hogy a helyi jelentőségű védett területekre vonatkozó (önkormányzati) jogkörök a kormányhivatalok országos természetvédelmi hatáskörébe beleértendők legyenek, azokat minden esetben – figyelemmel a később kifejtendő (alap)jogi indokokra – külön-külön szabályozzák.

¹² A Tvt. 4. § b) pontja szerint „természeti terület: valamennyi olyan földterület, melyet elsősorban természetközeli állapotok jellemeznek” míg a Tvt. 4. § g) pontja szerint „védett természeti terület: e törvény vagy más jogszabály által védetté vagy fokozottan védetté nyilvánított (kiemelt természetvédelmi oltalomban részesülő) földterület”.

¹³ „Természeti területnek minősül, ha a 4. § d) pontjában meghatározott feltételeknek megfelel:

a) az erdő, gyep, nádas, művelési ágú termőföld;

b) a művelés alól kivettként nyilvántartott földterület, ha nem építmény elhelyezésére szolgál, vagy ha e törvény hatálybalépésekor, véglegessé vált döntéssel jóváhagyott bányászati műszaki üzemi terv alapján nem áll bányaművelés alatt;

c) a mező- és erdőgazdasági hasznosításra alkalmatlan földterület.”

részletesen rendelkezik arról, hogy mi minősül természeti területnek, azt is meghatározza, hogyan kell ezt a tényt kihirdetni.¹⁴ A természeti területek jegyzékét azonban a természetvédelemért felelős miniszter a mai napig nem tette közzé¹⁵, így e területeken a szakhatósági közreműködés is igen nehézkesen valósul meg. Ezzel szemben a helyi jelentőségű védett természeti területek pontos lehatárolása, helyrajzi számai jogszabályban, helyi rendeletekben minden esetben kihirdetésre kerülnek. E két területi kategória között lehet ugyan némi területi átfedés, de nem minősülnek egyező kategóriáknak, azaz a szakhatósági jogkör biztosítása szempontjából is külön kezelendők.

Az előzőek alapján az állapítható meg, hogy a Szakh.kr. a helyi jelentőségű védett természeti területek esetén csak egyes speciális építési ügyekben teszi lehetővé a települési jegyző, mint helyi természetvédelmi szakhatóság bevonását. Az Eljr. az országos jelentőségű védett természeti területeket érintő építési ügyekre ellenben általánosan írja elő a Kormányhivatalok számára a természetvédelmi, tájvédelmi szakkérdések vizsgálatát és szélesebb körben (mint a helyi jelentőségűeknél), mert az a természet és a táj védelmére vonatkozó nemzeti és uniós jogi követelményeknek való megfelelésre is kiterjed. Következésképpen, miközben az Eljr. az országos jelentőségű védett területeknél a természetvédelmi szempontok széles körű és generális vizsgálatáról rendelkezik, addig a Szakh.kr. a helyi jelentőségű védett területeket érintő építési eljárásokban *csak néhány esetben és szűk terjedelemben biztosítja ezek vizsgálatát*, holott a természeti oltalom – ahogy azt korábban már jeleztem – azonos mind a szabályozás tartalmában, mind az érdemi jogi garanciákban és a szabályozás szintjében.

A fentiek alapján az állapítható meg, hogy az építésügyi ágazati szabályozás alapján ***a helyi jelentőségű védett természeti területeket érintő építésügyi hatósági eljárásokba a települési önkormányzat jegyzője*** (fővárosban a főjegyző) ***helyi természetvédelmi szakhatóságként*** – általában, s így ***főszabályként*** – ***nem kerül bevonásra***.

3. Az Alaptörvény kimondja, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”¹⁶, „a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.”¹⁷

Ennek nyomán a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.v.) 13. § (1) bekezdése rögzíti, hogy *helyi közügy* – többek között – a *helyi környezet- és természetvédelem*.¹⁸ A Möt.v. előírásai szerint *az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei* (például polgármesteri hivatal, jegyző) *biztosítják*, önkormányzati döntést a képviselő-testület (helyi népszavazás), illetve felhatalmazása alapján –

¹⁴ A Tvt. 15. § (2) bekezdése szerint „Az (1) bekezdés hatálya alá tartozó természeti területek jegyzékét a miniszter az agrárpolitikáért felelős miniszterrel együtt közzéteszi.”

¹⁵ Erre a hiányosságra egy természetközeli nádas irányított égetésével kapcsolatos AJB-1371/2020 számú közös jelentés is felhívta a figyelmét.

https://www.ajbh.hu/documents/10180/3190211/Közös+jelentés+egy+nádegetéssel+összefüggő+panasz+ügyében+1371_2020/b8213c61-ec3b-7e35-6965-5df8b7374ee9

¹⁶ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése

¹⁷ Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése

¹⁸ Möt.v. 13. § 11. pontja

többek között – a jegyző hozhat.¹⁹

Ebből következően a helyi környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos feladatokat, illetve jogköröket az önkormányzat és szervei gyakorolják, azt nem pótolhatják, helyettesíthetik a kormányhivatalok, hiszen azok az állam és a Kormány központi közigazgatási szervei, alapvetően eltérő funkciót gyakorolva. Miután a helyi önkormányzati rendeletek jogszabályok, így az azokban szereplő előírásokat az államigazgatási szerveknek is figyelembe kell venniük a hatósági döntéseikben, ugyanakkor alapjogi szempontból aggályos, ha az azok érvényesítésével kapcsolatos – eltérő alkotmányos alapokon nyugvó – önkormányzati jog- és hatásköröket elvonják azzal, hogy az érintett helyi önkormányzati szervek bevonását mellőzik.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 48. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál szigorúbb környezetvédelmi előírásokat határozhat meg. A Tvt. 3. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy „*a természetvédelemmel összefüggő e törvényben nem szabályozott kérdésekre, a Kvt. rendelkezéseit kell alkalmazni*”.

A Kvt. előírásai közül a 46. § (1) bekezdés a) pontja emelendő ki, amely szerint „*(a) települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelmének érdekében (...) biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat*”. A 10. §-ban szabályozott együttműködés elve pedig kimondja, hogy „*(a)z állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, (...) valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára*”, illetve „*(a)z együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.*”

A Tvt. 23. § (1) bekezdése szerint a „*természeti érték és terület kiemelt oltalma a védetté nyilvánítással jön létre*”, a 24. § (1) bekezdése értelmében természeti területet országos jelentőségű terület esetén a miniszter, míg helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési (Budapesten a fővárosi) önkormányzat nyilvánít védetté. A Tvt. 62. § (2) bekezdése szerint „***A helyi jelentőségű védett természeti terület fenntartásáról, természeti állapotának fejlesztéséről, őrzéséről a védetté nyilvánító települési önkormányzat köteles gondoskodni***”.

A helyi védett természeti területekkel kapcsolatos elvi állásfoglalásomban²⁰ is hangsúlyoztam, hogy a helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánítás egyrészt jogi lehetőség, ami ugyanakkor nem lehet ad-hoc jellegű és főképp nem gazdasági, politikai döntés, mert azt az érintett „objektum” védettséget megalapozó természeti értéke(i) alapján kell megítélni.

¹⁹ A Mötv. 41. § (2) bekezdése szerint „*Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a vármegyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.*” Míg a 41. § (3) bekezdése alapján „*Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.*”

²⁰ Lásd a helyi védett természeti területekkel kapcsolatban elvi állásfoglalás 8. és 6. pontjait.

Másrészt ez egyben hosszú távú „elköteleződés”, amelyhez az e területekkel kapcsolatos feladatok ellátásának (vagyis azok fenntartásának, természeti állapotuk fejlesztésének és őrzésének) kötelezettsége is társul. Ennek egyik alapvető pillére és eszköze az oltalmazott területekre vonatkozó helyi önkormányzati szabályozás, illetve az azokban rögzített rendelkezések végrehajtása és érvényesítése a helyi hatósági – akár államigazgatási, akár önkormányzati hatósági – eljárásokban, avagy más hatóságok (államigazgatási) eljárásaiban, szakhatóságként.

Ebből következően a települési önkormányzat rendeletében nemcsak helyi jelentőségű védett természeti területet hozhat létre, hanem feltételeket, feladatokat állapíthat meg, melyek ellátásához hatósági jogkörök is társulnak (engedélyezés, végrehajtás, bírságolás, kötelezés stb.). Ezen helyi normákban – illetve a magasabb szintű jogszabályokban – szabályozott, a helyi védett természeti területekkel kapcsolatos hatásköröket és feladatokat az önkormányzat, illetve az annak szerveként eljáró települési jegyző gyakorolja és látja el.

Tehát függetlenül attól, hogy a természeti oltalom tartalmi (és jogi) szempontból oszthatatlan, **a helyi jelentőségű védett természeti területekkel kapcsolatos feladatokat – az Alaptörvényből, a Mötv.-ből és a Tvt.-ből, illetve a védelemből fakadóan – a települési önkormányzatoknak kell ellátniuk, amely aktív jegyzői közreműködést, helyi természetvédelmi hatósági, illetve szakhatósági feladatellátást igényel és feltételez.**

4. A Tvt. 38/A. és 39. §-ai²¹ – a már idézettekén túl – *valamennyi (helyi és országos) természetvédelmi hatóság tekintetében úgy rendelkeznek, hogy szükség van szakhatóságként való bevonásukra, ha a védett természeti területek érintettsége felmerül.*

A Tvt. továbbá több olyan törvényi rendelkezést tartalmaz, amelyek előírják²², hogy a természeti értékekre az azokat érintő tevékenységek – így többek között az építés, a használat – során fokozott figyelmet kell fordítani. A Tvt. 38. § (1) bekezdés c) és d) pontjai általános érvénnyel azt is rögzítik, hogy *„védett természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges különösen (...) a terület helyreállításához, jellegének, használatának megváltoztatásához, (...) termőföldnek nem minősülő földterület rendeltetésének, termőföld művelési ágának a megváltoztatásához (...)”*

A Tvt. 57. § (1) bekezdése²³ szerint a természetvédelmi igazgatás feladatait a törvény és más jogszabályok rendelkezései alapján a miniszter, az államigazgatási szervek, valamint a jegyző (a fővárosban a főjegyző) látják el.

Ennek alapján a Kormány a természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 625/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kijel.kr.) 6. §

²¹ A Tvt. 39. § (1) bekezdése szerint *„Védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő hatósági eljárás során a természetvédelmi hatóság – kivéve, ha a tevékenység környezeti hatásvizsgálat- vagy egységes környezethasználati engedélyköteles –, ha a szakhatósági közreműködés törvényben meghatározott eljárási feltételei fennállnak, szakhatóságként működik közre: (...)*

b) telekalakítás, építés, létesítés és használatbavétel;

c) nyomvonalas létesítmény és földmű építése (...)
engedélyezésekor.”

²² A Tvt. 7. § (2) bekezdés c) pontja, a 19. § (2) bekezdése stb.

²³ *„A természetvédelmi igazgatás feladatait e törvény és más jogszabályok rendelkezései alapján a miniszter, az államigazgatási szervek, valamint a jegyző, a fővárosban a főjegyző látják el.”*

(1) bekezdés e) pontjában természetvédelmi hatóságként jelöli ki a települési önkormányzat jegyzőjét²⁴. A Kijel.kr. 9. §-a alapján a jegyző jár el a Tvt. meghatározott rendelkezéseinek érvényre juttatásában, így helyi jelentőségű védett természeti területet érintő engedélyezési eljárásokban.²⁵

Tehát a Tvt. egyértelműen azt mondja ki, hogy a természetvédelmi igazgatás feladatait a jegyző is ellátja és a Kijel.kr. *általános érvénnyel jelöli ki természetvédelmi hatóságként a települési jegyzőt* (a miniszter és a kormányhivatal mellett).²⁶

A magyar közigazgatásban a jegyző szerepe – ebből eredően hatás- és feladatköre – kettős természetű, vagyis nem csak állami, hanem önkormányzati feladatokat is ellát. Amennyiben a jogalkotó a hatóságok kijelölése során – miként a Kijel.kr.-ben – nem általánosságban a jegyzőről, hanem kifejezetten a települési önkormányzat jegyzőjéről beszél, akkor az nem központi közigazgatási feladat ellátására, hanem önkormányzati (természetvédelmi) feladatra és hatósági jogkörre vonatkozik.

Az előzőek szerint a természetvédelmi jogszabályok – a Mötv.-vel szinkronban – azt állapítják meg, hogy *a helyi jelentőségű védett természeti területek tekintetében a települési jegyző a hatáskörrel rendelkező önkormányzati természetvédelmi hatóság és a szakhatóság*.

5. A települési önkormányzati jegyzők építésügyi hatósági eljárásokban gyakorolt korábbi helyi természetvédelmi szakhatósági feladatait, hatásköreit áttekintve az állapítható meg, hogy azt a jogalkotó korábban nem egyedileg, hanem – a Tvt. szabályozásának megfelelően – generálisan biztosította:

- A Tvt. kihirdetésétől, illetve az 1997. január 1-jei hatályba lépésétől kezdődően egészen 2007. január 1-jéig (vagyis a Tvt. által normatívan rögzítetten) a helyi jelentőségű védett természeti terület esetén – többek között – az építési (létesítési és használatbavételi) ügyekben a (települési) jegyző szakhatósági hatáskört gyakorolt és érvényesítette a vonatkozó önkormányzati előírásokat.
- Az eljáró hatóságok kijelölésének, illetve a feladat- és hatáskör meghatározásának stb. szabályozása 2007-től (a korábbi törvényi szintről) a Kormány szabályozási szintjére került. Ennek nyomán – a 2007. január 1-je és 2013. december 31. között hatályban volt – a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 28. § c) pontja a fővárosi főjegyzőt, a d) pontja a települési önkormányzat jegyzőjét jelölte ki természetvédelmi szakhatóságként, míg

²⁴ „A Kormány természetvédelmi hatóságként

a) a minisztert,
b) a Pest Vármegyei Kormányhivatalt,
c) a vármegyei kormányhivatalt,
d) a fővárosi főjegyzőt,
e) a települési önkormányzat jegyzőjét
jelöli ki.”

²⁵ A Kijel.kr. 9. § (1) bekezdésében a Tvt. 38. § (1) bekezdését is felsorolják, így ezen hatáskör – a korábban már hivatkozott – c) és d) pont szerint ügyekre is vonatkozik. Továbbá a Kijel.kr. 10. §-a szintén a települési jegyzőt jelöli ki a helyi védett természeti területekkel kapcsolatos bírságolási ügyekben.

²⁶ A miniszter és a kormányhivatal általában az országos jelentőségű védett természeti területek és Natura 2000 területek kapcsán jár el, míg a jegyző a helyi jelentőségű védett természeti területek tekintetében.

a 31. § (1) bekezdés a) pontja szerint a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosban a főjegyző helyi jelentőségű védett természeti terület esetén a Tvt. 39. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt telekalakítási, építési, létesítési és használatbavételi eljárásokban természetvédelmi szakhatóságként működött közre.

- Az ezt felváltó – 2014. január 1-je és 2015. március 31. között hatályos – a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet 31. § d) pontja a fővárosi főjegyzőt, e) pontja pedig a települési önkormányzat jegyzőjét jelölte ki természetvédelmi szakhatóságként. Ugyanakkor a természetvédelmi szakhatóságok bevonásának konkrét eseteit a Kormány már nem ebben a jogszabályban határozta meg, hanem az eljáró hatóságok egyes ágazati „kijelölő rendeleteiben”.
- Jelenleg az építésügyi igazgatás területén – a korábban hivatkoztak szerint – a Szakh.kr., illetve az Eljr. előírásai határozzák meg a szakhatóságok bevonásának, illetve a szakkérdések vizsgálatának eseteit és feltételeit (míg a természetvédelmi igazgatás területén a Kijel.kr.).²⁷

Mindezek alapján a helyi természetvédelmi (szak)kérdések építésügyi eljárásokban történő vizsgálata kapcsán az állapítható meg, hogy azok az elmúlt időszakban – a szabályozási környezet, a hatósági hatáskörök felülvizsgálata és átalakítása nyomán, illetve a bürokráciacsökkentő programokhoz kapcsolódóan – „leszűkültek”, **a jegyző helyi természetvédelmi szakhatósági jogköre – miközben azt a Tvt. előírásai** változatlanul és egyértelműen **megkövetelik – az alacsonyabb szintű ágazati szabályozásban** (Szakh.kr.) jelenleg **nincs megfelelően biztosítva.**

6. A jogalkotásért felelős szervek a szabályozás áttekintése és elemzése során arról tájékoztattak, hogy építésügyi hatósági ügyekben a dereguláció során a helyi természetvédelmi oltalom alatt álló területek tekintetében nem volt cél a természetvédelmi jogkör generális biztosítása a települési jegyző számára, azokat a jogalkotó minden olyan esetben megteremtette, ahol azt indokoltnak tartotta.

Ennek nyomán írja elő a Szakh.kr. 1. melléklete a települési önkormányzat jegyzőjének helyi természetvédelmi szakhatósági részvételét egyes sajátos építményekkel kapcsolatos építési ügyekben²⁸, illetve más speciális építési ügyek²⁹ kapcsán is. Ez azonban eltér az Eljr. szabályozásától és a helyi jelentőségű védett természeti területeket érintő építésügyi hatósági eljárásokban csak néhány esetben biztosítja a természetvédelmi kérdések vizsgálatát.

Ez viszont azt is bizonyítja, hogy a helyi védettséghez és egyedi ismeretekhez kötődő **önkormányzati részvétel csak az építési tevékenységek egy kisebb és speciális körében érvényesül** (vagyis nem általánosan); továbbá az ágazati előírások **a jegyző – mint helyi** (vagyis

²⁷Ez alapján az építésügyi hatósági eljárásokban – a korábbiak szerint – csak az országos jelentőségű védett természeti területeknél biztosított minden esetben a természetvédelmi (szak)kérdések vizsgálata, a helyieknél nem. Ez egyrészt egyértelmű visszalépés, másrészt alapvető aggályokat vet fel, hiszen a szabályozás az országos és a helyi védettség esetén nem egyforma, hanem különböző, harmadrészt a jegyző vizsgálati lehetősége szűkebb még abban a pár speciális építési ügyben is, amelyben szakhatóságként részt vehet.

²⁸ Szakh.kr. 1. melléklet 4. pont 43. és 50. alpontjai.

²⁹ Például a Szakh.kr. 1. melléklet 1. pont 29. és 7. pont 7. alpontjaiban.

önkormányzati) **természetvédelmi hatóság – bevonását nem az Alaptörvény P) cikke alapján védendő értékből kiindulva határozzák meg**, hanem a tervezett építmény fajtájának – sajátos – jellege és ebből következően az eljáró építésügyi hatóság szempontjai alapján.

A Tvt. korábban hivatkozott törvényi, azaz magasabb jogforrási szintű előírásai³⁰ ugyanakkor olyan általános követelményeket tartalmaznak, amelyhez képest a Szakh.kr. szabályozása szűkítő. A Tvt. előírásai alapján az olyan építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban, ahol az építési tevékenységgel vagy annak közvetlen hatásával helyi jelentőségű védett természeti területek érintettek, ott az önkormányzat természetvédelmi hatóságát be kell vonni, nem lehet mellőzni a települési jegyző megkeresését.

Emellett az építésügyi ágazati előírások az Alkotmánybíróság korábban ismertetett álláspontjával sem állnak összhangban, hiszen a helyi és az országos természetvédelmi szempontok érvényre juttatását nem azonos módon szabályozzák, sőt az esetek többségében nem teszik lehetővé a helyi védelmi szempontok előzetes vizsgálatát és érvényesítésének lehetőségét – ergo kizárják.

Miután az építési tevékenységek többsége a környezetben visszafordíthatatlan változásokat generál, a jogalkotónak az e tevékenységekkel érintett – akár helyi vagy országos jelentőségű – védett természeti területek védelmét előzetesen, még a változások bekövetkezte előtt kell/kellene biztosítania. Amennyiben a jogi szabályozás a nemzet közös örökségének védelme kapcsán nem biztosítja a védelmére hivatott szerv – jelen esetben az önkormányzat, a települési jegyző – számára az események előtti (ex ante) hatósági/szakhatósági közreműködését, úgy fellépésre csak a változások bekövetkezte után (ex post) van lehetőség.

Ez környezeti ügyekben nem felel meg az Alkotmánybíróság által elvárt megelőzés és elővigyázatosság követelményeinek³¹, hiszen már a legkorábbi természetvédelmi (alap)döntésében is azt emelte ki a Testület, hogy: „*a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.*”³²

Az előzőek alapján – az Alaptörvény, a Mötv. és a Tvt. előírásainak megfelelően – nem lehet kétséges, hogy a helyi jelentőségű védett természeti területeket érintő építésügyi hatósági eljárásokban (illetve a szabályozásban) biztosítani kell az e területek védelméért felelős helyi önkormányzatok (települési jegyzők) előzetes szakhatósági bevonását.

7. A jelenlegi hatásköri szabályozás – a korábbiakon túl – az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) alapján sem igazolható, ugyanis annak 3. § (1) bekezdése szerint „(a)z épített környezet alakítását és védelmét (...) a jogszabályokkal összhangban álló településterv (...) alapján, (...) a jogszabályokban előírt (...)

³⁰ Lásd a Tvt. 38/A. § (1) és 39. § (1) bekezdéseit.

³¹ Például a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat [27], a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [13], [20]-[21], [62] vagy a már hivatkozott 14/2020. (VII. 6.) AB határozat.

³² 28/1994. (V. 20.) AB határozat [IV.1.], amelyre a 3068/2013. (III. 14.) AB határozat [46] is hivatkozik: „*A környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. 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.*”

környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban (...) kell megvalósítani.”

Az Étv. már csak 2024. október 1-jéig hatályos, ugyanakkor az azt felváltó, **a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) 3. § (1) bekezdésében alapelvi szinten rögzíti, hogy „(a)z épített környezet védelme és alakítása során érvényesíteni kell (...) a természeti rendszerek megőrzésének elvét (...)”**, továbbá a 7. § (4) és (5) bekezdései szerint: *„(a) jogszabályokban és a hatósági eljárások során a környezetvédelmi, természetvédelmi, területfejlesztési és területrendezési előírások betartásával kell az építésügyi előírásokat meghatározni”, illetve „(h)a a környezetvédelmi, természetvédelmi, területfejlesztési vagy a területrendezési szabályozás az azonos szintű jogszabályban megállapított építésügyi követelménynél szigorúbb vagy ezzel ellentétes előírást tartalmaz, a környezetvédelmi, természetvédelmi, területfejlesztési vagy a területrendezési követelményt kell figyelembe venni az építési tevékenység folytatása során.”*

E törvényi és a hivatkozott környezetvédelmi (alap)követelmények alapján – figyelemmel az Alkotmánybíróság álláspontjára is – az állami és az önkormányzati szervek, a hatóságok tevékenysége, együttműködése nem lehet ellentétes a környezet- és természetvédelmi előírásokkal, követelményekkel. Ezen túlmenően az önkormányzati és a központi közigazgatási szervek nem „csereszabatosak”, feladataikat csak egymást kiegészítve, az alaptörvényi követelményeknek és feltételeknek megfelelően láthatják el.

Az egyes ágazati részletszabályok alkalmazási feltételeinek vizsgálata és a szakmai követelmények meghatározása alapvetően nem az ügy „intézőjeként” eljáró – jelen esetben az építésügyi – hatóság, hanem az érintett „szakterület” feladata, különben nem lenne szükség – a kiemelten fontosnak tekintett kérdésekben feljogosított – szakhatóságok bevonására, szakkérdések vizsgálatára. Ezen túlmenően a helyi jelentőségű védett természeti területek tekintetében az önkormányzat (a települési jegyző) rendelkezik közvetlen, helyi ismeretekkel a védelemmel érintett helybéli területekről, így jelentősebb többletmunka, kutatás, illetve adatgyűjtés nélkül képes ellátni a védelemmel kapcsolatos feladatait, így a szakhatósági közreműködést is.³³

Az sem mellékes körülmény, hogy a törvényi előírásokkal szinkronban nem álló alacsonyabb jogforrási szintű szabályozás egy hatósági eljárásban adott esetben közigazgatási jogvita vagy az ügy érdemére kiható jogsértés forrása lehet, melynek megítélése a közigazgatási bíróság, végső soron az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

Mindezekre figyelemmel **a jövő nemzedékek védelméért felelős szószólóként az Ajbt. 3. § (1) bekezdése alapján fel kell hívnom a jogalkotók figyelmét, hogy az építésügyi szabályozásban a helyi védett természeti területeket érintő építésügyi hatósági eljárásokban biztosítani kell a helyi önkormányzat (illetve szerveként a települési jegyző) szakhatósági**

³³ Természetesen az önkormányzatok helyi természetvédelmi feladatainak magas színvonalú ellátásához – ahogy az állam esetén is – a pénzügyi feltételek mellett az ismeretek (jogi, szakmai) elsajátítására, naprakészségre, felkészültségre és (tovább)képzésre van szükség. Ezek esetleges hiányosságai vagy egyéb jogalkotói, jogtechnikai célok ugyanakkor nem indokolhatják az önkormányzatok törvényi – alaplaptörvényileg is garantált – hatásköreinek csorbitását.

bevonását, közreműködését. A helyi és az országos jelentőségű védett természeti területek közötti megkülönböztetés sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét és a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését.

Ebből következően a hatályos kormányrendeleti szintű szabályozás nem csak az Alaptörvénnyel és a törvényi (Kvt., Tvt., Mötv., és Étv./Méptv.) előírásokkal, a természetvédelmi hatásköri követelményekkel ellentétes, de aggályos a védettségi szinttől való visszalépés tilalma, továbbá más alapjogi követelmények (jogbiztonság, norma világosság³⁴ stb.) kapcsán is.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesítése szempontjából a helyi jelentőségű védett természeti területek esetén sem engedhető meg, hogy – akár csak esetlegesen is – a jogsértés veszélye merüljön fel amiatt, mert a Tvt. előírásaihoz képest alacsonyabb jogforrási szintű előírások nem vagy nem kellően szabályozzák az e területek védelméért felelős önkormányzatok hatósági részvételét, hiszen a nemzet közös örökségének védelme az Alaptörvény P) cikkéből fakadó alaptörvényi köteletségünk – ahogy az államnak, úgy mindenki másnak is.

Az előzőek, valamint a szabályozás során figyelembe veendő (alap)jogi szempontok és követelmények ismertetése alapján jelen felhívással fordulok a jogalkotásban résztvevőkhöz, hogy a Méptv. hatálybalépéséhez kapcsolódó új építésügyi (részlet) szabályozás során orvosolják a fenti hatásköri ellentmondást és hiányosságot.

Budapest, 2024. augusztus 22.

Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója

³⁴ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, 75/1995. (XII. 21.) AB határozat.