

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1906/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

**Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványában a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény védőövezetre vonatkozó szabályait kifogásolta. A törvény szerint – ex lege – védett természeti területek esetén annak szabályai alapján magának a törvénynek kellene tartalmaznia a védőövezetek nagyságát, azonban a jogszabály erről nem rendelkezik. A panaszos véleménye szerint sérül a jövő nemzedékek egészséges környezethez való joga, mivel az ex lege védett területeknél nem jelölhető ki védőövezet akkor sem, ha az indokolt lenne.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapjog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, és a jogalkotói álláspont megismerése érdekében megkerestem a vidékfejlesztési minisztert.

**Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja* (Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”)

**Vonatkozó jogszabályok**

- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.)
- a barlangok felszíni védőövezetének kijelöléséről szóló 16/2009. (X. 8.) KvVM rendelet (a továbbiakban: 16/2009. KvVM rendelet)

**A megállapított tényállás**

A vidékfejlesztési miniszter a megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy a gyakorlatban elenyésző számban van olyan országos jelentőségű védett természeti terület, amelyhez kapcsolódóan a védetté nyilvánító jogszabályban védőövezetet is kijelöltek. *„Helyi jelentőségű védett természeti területek esetében is megállapítható, hogy a több mint 1500, a Vidékfejlesztési Minisztérium által nyilvántartott normatíva közül csak 1-2 esetben találunk példát védőövezet kijelölésére.*

*A védőövezeti kijelölések igen alacsony számának az a szakmai indoka, hogy a gyakorlatban a jogalkalmazó hatóságok számára igen nehéz elkülöníteni és érvényesíteni a védőövezetre és magára a védett természeti területre vonatkozó szabályokat. A védőövezetek határvonalainak pontos meghatározása is problémás lehet a védetté nyilvánítás során, illetve ez, és a védőövezetre vonatkozó külön előírások meghatározása is folyamatos konfliktusokhoz vezethet a védetté nyilvánítással és a védőövezettel érintett tulajdonosokkal és területhasználókkal. A védőövezetek lehatárolása az egyedi jogszabállyal védett természeti területek esetében a jogbiztonság elvének érvényre juttatása szempontjából is problémákat vethet fel, hiszen a védőövezet, mint jogi jelleg a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban nem jegyeztethető fel, illetve annak külön táblával való megjelölését sem írja elő a Tvt. Így az érintett tulajdonosok számára (főleg a gyakori tulajdonosváltással érintett földrészletek esetén) gyakran nem egyértelmű, hogy pontosan hol is húzódik a védőövezet határa. Mindezeket túl a hatósági engedélyhez kötött védőövezeti tevékenységek meghatározása is problémás lehet, hiszen ezek az előírások számos esetben megegyeznek a védett természeti területen engedélyköteles (a Tvt. vagy a kezelési terv előírásai szerinti) tevékenységekkel, ami további zavarokat okozhat a jogalkalmazók és más érintettek számára.”*

*Az ex lege védettséget élvező természeti területek és emlékek vonatkozásában megállapította, hogy „mivel ezen területek védettsége a Tvt. alapján áll fenn, külön, egyedi védőövezet kijelölésére nincs lehetőség, hiszen a fentiek alapján ezt is a védetté nyilvánító jogszabályban lehetne megtenni. Az ex lege védettségű természeti emlékek közül – speciális jellegük, földfelszín alatti elhelyezkedésük miatt – a barlangok esetében van lehetőség azok felszíni védőövezetének kijelölésére, külön miniszteri rendelettel. A barlangok felszíni védőövezetének kijelöléséről szóló 16/2009. (X.8.) KvVM rendelet alapján ez meg is történt. Nagyon fontos hangsúlyozni azonban, hogy ez a kijelölő jogszabály sem tartalmaz külön előírásokat a védőövezetben engedélyköteles tevékenységekre vonatkozóan. A barlangok mint ex lege védett természeti emlékek kapcsán megemlítendő továbbá, hogy indokolt esetben a felszíni védőövezetük önálló védett természeti területként is védetté nyilvánítható, ahogy erre több példát is találunk a gyakorlatban (pl. a Pálvölgyi-barlang felszíni védőterülete természetvédelmi védettségének fenntartásáról szóló 66/2007. (X. 18.) KvVM rendelet vagy a Szemplőhegyi-barlang felszíni védőterülete természetvédelmi védettségének fenntartásáról szóló 74/2007. (X. 18.) KvVM rendelet)*

*Az egyéb ex lege védettségű természeti területek – elsősorban lápok és szikes tavak – egyedi hatósági határozattal történő határvonal-megállapítása vonatkozásában pedig megállapította, hogy ezekben az esetekben a természetvédelmi hatóság kompetenciájába tartozik a pontos lehatárolás. „Ezekben az esetekben a határvonalak megállapítására úgy is sor kerülhet, hogy az kvázi védőövezeti funkciót is elláthasson és biztosítsa az ex lege védettségű terület folyamatos védelmét. Ehhez természetesen szükséges, hogy a teljes lehatárolt területrész megfeleljen a Tvt. adott ex lege védett területre vonatkozó előírásainak. Az ilyen jellegű lehatárolás alapján az ex lege jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetése és térképi ábrázolása is megtörténhet, amely kellő módon biztosítja az adott terület védelmét, és lehetővé teszi az országos jelentőségű védett természeti területekre vonatkozó szabályozás érvényesítését. Több esetben találunk arra is példát, hogy az ex lege védett forrás vagy földvár körüli területet az érintett települési önkormányzat rendeletével védetté nyilvánítja. Ilyen esetekben az országos jelentőségű ex lege védett terület vagy emlék körüli helyi jelentőségű védett természeti terület egyfajta védőövezetként szolgál, és érvényesek rá a helyi védettségű természeti területekre vonatkozó szabályok.”*

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. Hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos 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.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztos a az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### **II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.<sup>1</sup>

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte.*<sup>2</sup> Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteletségének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.<sup>3</sup>

**2.** Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, 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 túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomórészt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. A határozat az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

### **III. Az ügy érdemében**

Az ex lege védett természeti területekről, valamint a védőövezetek fogalmáról és létrehozásáról a Tvt. rendelkezik. A 23. § (2) bekezdése értelmében e törvény erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár. A 30. § (1) bekezdése szerint védett természeti területet – szükség esetén – védőövezettel kell ellátni. A védőövezet kiterjedéséről a védettséget kimondó jogszabályban kell rendelkezni. A 30. § (3) bekezdése alapján a védőövezet rendeltetése, hogy megakadályozza vagy mérsékelje azoknak a tevékenységeknek a hatását, amelyek a védett természeti terület állapotát vagy rendeltetését kedvezőtlenül befolyásolnák.

A miniszter – a tényállásban leírtak szerint – a védőövezetek és az ex lege védett területek szabályozása kapcsán arra az álláspontra helyezkedett, hogy a védőövezetek gyakorlati alkalmazása jogbizonytalanságot okoz. Véleménye szerint ez az elsődleges oka annak, hogy elenyésző számú védőövezetet alakítottak ki.

---

<sup>1</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>2</sup> 1160/B/1992. AB határozat

<sup>3</sup> 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

A Tvt. a védőövezet megalakítását *szükség esetére* írja elő. A törvényben ugyanakkor nincs előírás arra vonatkozóan, hogy a jogalkotó mikor tartja szükségesnek védőövezet kialakítását, avagy védőövezet kijelölése esetén milyen szempontrendszer szerint kell értékelni a körülményeket. Nincs továbbá előírás arra vonatkozóan sem, hogy amennyiben a védőövezet kialakítása szükséges, úgy azt milyen tartalmi szabályok szerint kell meghatározni. Fenti normatív előírások hiányában bizonytalan a védőövezet jogintézményének léte, mivel az egyes védőövezetek kijelölésekor nincsenek meghatározva a mérlegelés keretei sem.

Az ex lege védett természeti területeknél a Tvt. szabályai értelmében a védőövezetről való rendelkezésre nincs lehetőség, hiszen e területek védettségét maga a Tvt. mondja ki.

Az ex lege védelem alatt álló területekhez kapcsolódó jogi szabályozás azonban nem egységes: a barlangok esetében a jogalkotó kivételt tett, a Tvt. 48. § (5) bekezdése<sup>4</sup> alapján a 16/2009. KvVM rendelet tartalmazza a barlangok védőövezeteinek kijelölését.

Ez egyrésztől biztosítja, hogy az ex lege védett területek esetén is legyen lehetőség védőövezet kijelölésére, másrészt a barlangok esetében ezáltal nem érvényesülnek a miniszter válaszában megfogalmazott jogbiztonsági aggályok, mivel a Tvt. 49. § (1) bekezdése értelmében a barlangokat és a 48. § (5) bekezdése szerinti védőövezetet az ingatlan-nyilvántartásban, külön jogszabályokban meghatározottak szerint – a természetvédelmi hatóság kezdeményezése alapján – fel kell tüntetni. Megállapítható, hogy barlangok esetében megvalósul a védőövezetek létrehozása, és a jogintézmény által várt kedvező hatás lehetősége adott.

A miniszter válasza az ex lege védett területek védőövezetének létrehozására két lehetőséget vázolt fel. Az egyik, amely a válasz szerint elsősorban lápok és szikes tavak esetében alkalmazható, hogy a határvonalak megállapítását úgy végzik el, hogy *„az kvázi védőövezeti funkciót is elláthasson és biztosítsa az ex lege védettségű terület folyamatos védelmét. Ehhez természetesen szükséges, hogy a teljes lehatárolt területrész megfeleljen a Tvt. adott ex lege védett területre vonatkozó előírásainak.”* Ez a megoldás nincs összhangban a Tvt.-ben meghatározott védőövezet rendeltetésével. A jogszabály indokolása szerint a védőövezet elsődleges feladata az, hogy biztosítsa a védett természeti területek közvetlen közelében a természeti értékek megőrzését, fenntartását, *átmenetet képezve a védett és nem védett területek között.* Ez azt jelenti, hogy olyan területeken jelentkezik korlátozás, amely esetben a korlátozás nem az azzal érintett terület, hanem az általa határolt védett terület védelme érdekében történik. Ennek ellentmond a miniszter válaszában említett lehetőség, amely esetben ugyanis a teljes lehatárolt területnek meg kell felelnie a Tvt. védett területre vonatkozó előírásainak.

A miniszter válaszában említett másik lehetőség, hogy az érintett települési önkormányzat rendelettel védetté nyilvánítja – a miniszter válaszában erre több példát is találni – az adott földvár vagy forrás körüli területet. *„Ilyen esetekben az országos jelentőségű ex lege védett terület vagy emlék körüli helyi jelentőségű védett természeti terület egyfajta védőövezetként szolgál, és érvényesek rá a helyi védettségű természeti területekre vonatkozó szabályok.”* Természetesen a települési önkormányzatnak lehetősége van az általa meghatározott terület helyi védelem alá helyezésére, ez ugyanakkor – esetlegessége folytán – nem helyettesíti a Tvt.-ben foglalt védőövezet kialakítását.

A védőövezet kijelöléséhez szükséges normatív előírások hiánya, valamint az a tény, hogy az ex lege védett területek esetén a védőövezet kijelölése csak a barlangok esetében valósult meg a *jogbiztonsághoz, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

---

<sup>4</sup> A Tvt. 48. § (5) bekezdése alapján barlang védőövezetét a felszíni területen a miniszter állapítja meg, és rendelkezik a védőövezetre irányadó korlátozásokról is.

Ahhoz, hogy a védőövezet jogintézménye megfelelhessen annak a célnak, amelynek a jogalkotó szánta, elengedhetetlen a védőövezet meghatározásához és kijelöléséhez szükséges szempontok meghatározása, amelyek az egyes védőövezetek kijelölésekor a tartalmi kérdések tekintetében eligazítást adnak. Szükséges továbbá a területekre vonatkozóan a hatósági engedélyhez kötött tevékenységek meghatározása is. Mindemellett a jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy indokolt esetekben a Tvt. szabályai szerinti védőövezet kijelölésére sor kerülhessen – a szabályozandó szempontrendszernek való megfelelése esetén – mindenfajta ex lege védett területnél.

### **Intézkedéseim**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása – és ezáltal a védőövezet jogintézményének megerősítése – érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy állapítsa meg azt a szempontrendszert, amely az egyes védett területek tekintetében eligazítást ad a védőterület megállapításának részleteire vonatkozóan, valamint biztosítsa valamennyi ex lege védett terület esetén a védőövezet meghatározásának jogszabályi lehetőségét.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.