BESZÁMOLÓ

a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának

2011. évi tevékenységéről

Minden jog fenntartva

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes titkársága
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.
telefon: +36-1/475-7123, fax: +36-1/269-3546

TARTALOM

ELŐSZÓ 4
I. A JNO TÁRSADALMI SZOLGÁLTATÁSAI 5
II. JOG AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ 12
Bevezetés 12
II.1. TELEPÜLÉSRENDEZÉS 14
II.2. ZAJ 74
II.3. TERMÉSZETVÉDELEM 144
II.4. LEVEGŐTISZTASÁG-VÉDELEM 185
II.5. VÍZVÉDELEM 218
II.6. HULLADÉKGAZDÁLKODÁS 232
II.7. TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL 254
II.8. AZ ALAPTÖRVÉNY 285
III. KÖRNYEZETPOLITIKA, A JÖVŐ NEMZEDÉKEK KILÁTÁSAI 321
Bevezetés 321
III.1. A JNO részvétele az ország stratégiai terveinek megalkotásában 323
III.2. Vidékfejlesztés 327
III.3. Oktatáspolitika 334
III.4. A biológiai sokféleség megőrzése 337
III.5. Vizeink védelme 343
III.6. Környezet és egészség: a parlagfű probléma 350
IV. STRATÉGIAI KOMMUNIKÁCIÓ 357
IV.1. Konferenciák, tanácskozások, védnökségek 358
IV.2. Médiakommunikáció 365
IV.3. Magad légy a változás 370
V. MELLÉKLETEK 374
V.1. Szervezeti ábra és logó 374
V.2. Gazdálkodásunk adatai 375
V.3. Statisztikai adatok 376
V.4. A beszámolóban használt rövidítések 380
V.5. Jogi anyagok listája 382
V.6. Munkatársak 385

„Lopás az is, ha olyan dolgokat használunk, amelyekre nincs igazán szükségünk.
A természet napról-napra épp eleget ad mindennapi szükségleteinkre –
de nem többet ennél. Mindazt el kell hagyni, ami több az elégnél."
(Gandhi)

ELŐSZÓ

Négy évvel ezelőtt a nemzetközi közvélemény is felfigyelt a magyar parlamenti pártok megállapodására és az Országgyűlés ezt követő egyhangú döntésére a jövő nemzedékek intézményi képviseletéről. Szerencsés időpontban alakult és működött a magyar Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája (JNO), a világ állam- és kormányfőinek, tudósainak és civil szervezeteinek nagy környezetvédelmi seregszemléje, a Rio+20 konferencia előkészítésének idején, ez is fokozta a ránk irányuló figyelmet. Sikerült ezt a figyelmet ébren tartanunk, a magyar megoldásra számos környezetvédelmi intézménnyel foglalkozó konferencián, tudományos munkában és lényegében minden, a nemzedékek közötti igazságosságról szóló munkában hivatkoztak. Értékelték munkamódszereinket, eredményeinket a helyi, regionális és országos környezeti konfliktusok feltárása és kezelése terén. Most, hogy a JNO 2012. január 1. napjával megszűnt, már csak jogtörténeti emlékként tarthatják számon, de reméljük, hogy még így is sok elismerést, megbecsülést hoz majd az országnak.

A JNO utolsó, negyedik évéről szóló beszámolóban röviden áttekintjük, hogy mire volt jó ez az új intézmény, hogyan tudott segíteni a hozzá forduló panaszosoknak, hogyan szolgálta az egészséges környezethez való jog védelmét és a jövő nemzedékek érdekeit az országos stratégiák és jogalkotási tervek vitái során, milyen volt kölcsönös segítő kapcsolata a környezetvédelmi civil szervezetekkel és az egyházakkal. Áttekintjük, hogy milyen eredményeket értünk el a helyi környezeti konfliktusok feltárásában és megoldásában. Beszámolunk azokról az ügycsoportokról is, ahol a panaszok nagy száma arra indított bennünket, hogy átfogó vizsgálatot végezzünk, számos szakértővel, hatósággal, civil szervezettel konzultáljunk és ennek alapján fogalmazzuk meg rendszerszintű megállapításainkat és javaslatainkat. A JNO mindezeken kívül azonban nem csak már fennálló környezeti konfliktusokra igyekezett választ adni, hanem előremutató kezdeményezéseket is tettünk például a Pannonhalmi Nyilatkozatban, ami a fenntartható helyi közösségek életfeltételeinek, munkakörülményeinek a javítását szolgálta négy meghatározott tevékenységi körben. Meggyőződésünk ugyanis, hogy a magyarországi jövő generációk túlélési esélye a helyi közösségek erején, fenntarthatóságán múlik majd.

Hivatalok jönnek, mennek. Az átszervezés az állami szervezet természetes működési módja. A JNO megszűnése után feladatai egy részét átveheti az alapjogi biztos egységes hivatala, más részét tudományos és civil szervezetek viszik tovább. Ezzel együtt úgy gondoljuk, hogy a JNO hiányozni fog az ország intézményrendszeréből. Partnereink, akik számára hasznos szolgáltatásokat nyújtottunk, jó szívvel emlékeznek majd vissza ránk. Köszönet érte annak a mintegy hatvan kiváló szakembernek, aki a négy év alatt a környezetvédelemnek és a jövő nemzedékek ügyének szentelte tudását, igyekezetét, lelkesedését.

Dr. Fülöp Sándor

I. A JNO TÁRSADALMI SZOLGÁLTATÁSAI

Bevezetés

Korábbi éves beszámolóinkban szükségét éreztük, hogy az új ombudsmani intézmény kialakulásáról, funkcióiról egy rövid bevezetést adjunk. A következő fejezetben ugyanerről lesz szó, de most már inkább az eredmények, az iroda teljesítménye oldaláról. Munkamódszerünk, kapcsolatrendszerünk és ezt kiszolgáló hivatali felépítésünk a feladatkörünkből, még tágabb körben a fenntarthatóság követelményéből, továbbá a jelen és jövő nemzedékek érdekeinek képviseletére irányuló alkotmányos, az Alaptörvényben is megerősített követelményekből következett. Csaknem négy éves társadalmi beágyazottságunk eredményeképpen elmondhatjuk, hogy egyes nemzetstratégiai kulcsterületeken a partnereink folyamatosan számítottak a JNO szolgáltatásaira. A legfontosabb témakörök a következők voltak:

(*fenntartható vidékfejlesztés*) A JNO a nemzeti vidékfejlesztési stratégia építő kritikáját és támogatását adta, azon kívül a vidékfejlesztés alapkérdéseiben végzett több éves kutatómunkát, és hozott létre gyakorlati változásokra irányuló programokat fontos részterületeken (a mintegy száz vezető szakértő által alkotott, a Vidékfejlesztési Minisztérium által támogatott Pannonhalmi Nyilatkozat, illetőleg a nyilatkozat nyomán megindult országos, regionális és helyi kezdeményezések);

(*élhető települések*) Mind egyedi állásfoglalásainkban, mind átfogó vizsgálatainkban, továbbá az ezeken alapuló nyilatkozatainkban és előadásainkban rámutattunk, hogy a zaj és a légszennyezettség a mértékadó európai statisztikák alapján éveket vesz el a nagyvárosokban lakók életéből, a jogalkotó és a jogalkalmazó mégsem veszi komolyan ezeket a fenyegetéseket; a nagy folyóvizeinkre még ma is újabb és újabb olyan energiahasznosítási és hajózási tervek készülnek, melyek nem vesznek tudomást a folyók egyéb ökológiai szolgáltatásairól, leginkább pedig a tiszta, egészséges ivóvíz biztosításáról; ez utóbbit az 5 nagy ivóvíz-szolgáltató cég átszervezése és privatizációja is veszélyeztette, aminek hátterét a JNO vizsgálata tárta fel; a városok külső kerületeiben és a falvakban a különböző hulladékok rendszeres tüzelése okoz súlyos levegőtisztasági problémát – ebben a témakörben hivatalból folytattunk vizsgálatot;

(*genetikai örökségünk*) Magyarország a világ harmadik leggazdagabb mezőgazdasági génbankjával rendelkezik, aminek a megváltozott éghajlati, termelési és piaci feltételekhez való alkalmazkodás szempontjából óriási jelentősége van. A génbankokat folyamatos támadás éri egyrészt a multinacionális gyógyszer- és GMO cégek részéről, másrészt a nagyobb földterülettel rendelkezők egy részénél, például az érdi génbank esetében „ingatlanfejlesztési" oldalról is; a passzív védekezésen kívül proaktív programot is indítottunk a genetikai örökség védelmére a génbankokkal, a Vidékfejlesztési Minisztériummal és egyházi vezetőkkel aláírt Együttműködési Megállapodás alapján;

(*közösségi részvétel*) A rendszerváltás utáni viszonylag hatékony és teljes közösségi részvétel lehetőségei az utóbbi 10 évben folyamatosan erodálódnak a vonatkozó számos anyagi és eljárásjogi változás, a civilek támogatásának és munkakörülményeinek romlása miatt. A civil szervezetek és főként a spontán helyi közösségek információs, beleszólási és jogorvoslati jogainak háttérbe szorításával még a viszonylag gyenge, rövid távú, helyi szintű gazdasági érdekek is megelőzhetik a környezetvédelem és a közeli jövő nemzedékeinek az egészséges környezethez való alapvető jogait.

(*a JNO felépítése és működése*) Ezekből a feladatokból meghatározott szervezeti felépítés és működési módszer következett. A JNO-ban egyszerre kellett alkotmányjogászokat, környezetvédelmi és más rokonterületi jogászokat, illetőleg a környezeti tudományok legkülönfélébb szakértőit alkalmazni. E szakembereknek meg kellett tanulni egymás szaknyelvén kommunikálni és a panaszok, hivatalból indított vizsgálatok, állami tervek, jogalkotási programok által felvetett problémákat közösen értelmezni, megoldásukra komplex javaslatokat tenni. A JNO általuk nyújtott komplex „szolgáltatásait" a következőkben részletesebben, a szolgáltatásokat igénybe vevő egyes partnerek köré csoportosítva mutatjuk be.

I.1. Panaszügyek és témavizsgálatok

Az ombudsmanok legfontosabb feladata az alkotmányos visszásságokról szóló panaszügyek intézése, partnereink tehát ezen a munkaterületen a panaszosok és az érintett hatóságok voltak.

(*a panaszügyek intézésének módszerei*) Az egyedi panaszügyek kivizsgálása és utóvizsgálata is az érintettek bevonásával, többkörös konzultációkkal folyt. Nem tartottuk elegendőnek az adott ügyben határozatot hozó hatóságok eljárásának az ellenőrzését, hiszen ezzel csak megismételtük volna az illető hatóságok másodfokú hatóságainak munkáját. A panaszokkal érintett témaköröket összetett környezeti konfliktusokként kezeltük, feltártuk természettudományos, társadalmi és tágabb jogi vonatkozásaikat is, hogy rendszerszintű, hatékony, tartós megoldásokat javasolhassunk. Egy-egy panaszügyön tipikusan egy jogász és egy szakértő kollégánk dolgozott, szoros együttműködésben. A tényállás megállapításához és a javaslatok kidolgozásához beszereztük az összes szóba jöhető hatóság állásfoglalását, felvettük a kapcsolatot a helyi önkormányzatokkal, szakmai körökkel, civil szervezetekkel, és természetesen a legtöbb esetben az ügy JNO-s előadói a helyszínt is felkeresték. Ennek alapján elkészítettük az állásfoglalás-tervezetet, amit csak azután véglegesítettünk, amikor azt az ügyben résztvevő összes személy, hatóság véleményezhette.

(*átfogó témavizsgálatok*) Ha azt láttuk, hogy egy típusba tartozó környezeti konfliktus miatt tömegesen jelentkeznek a JNO-nál panaszokkal, általános vizsgálatot indítottunk. Az egyedi ügyekből szerzett tapasztalataink alapján kérdéseket fogalmaztunk meg, amikre szakirodalomkutatással, az érintett hatóságoknál, bíróságoknál, ügyészségeknél interjúkkal, megbeszélésekkel kerestük a válaszokat, sőt, ha indokoltnak láttuk, akkor mindezekre alapozva (pl. a Duna ökológiai szolgáltatásai, a zajvédelem vagy a levegőtisztaság-védelem területén) tudományos konferenciát is szerveztünk. Az adott jogterület és tudományterület átfogó elemzése alapján azután megalapozott jogalkotási és jogalkalmazási javaslatokat tettünk (pl. zajvédelem, telepengedélyek, lakossági hulladékégetés területén), melyek sok esetben jelentős változásokhoz vezettek a joggyakorlatban;

(*a panaszügyek és témavizsgálatok eredményei*) A JNO kevesebb, mint négy éves működése alatt több ezer hektár zöldfelületet védett meg az azokat feláldozni készülő településrendezési tervektől. Semmilyen kötelező eszközünk nem volt az önkormányzati képviselőtestületek ilyen döntéseinek befolyásolására, csak az, hogy feltártuk, hogy e döntések mennyire szemben állnak az adott település jelen és jövő nemzedékeinek érdekeivel és mennyire nincsenek összhangban a környezetvédelem, az építésügy, a közegészségügy és még sok más jogterület szabályaival. A helyi jogalkotók ennek folytán érezhették döntésük helyi politikai és jogi súlyát, és főleg azt, hogy ezzel így már a teljes helyi közösség is tisztában van, ezért a legtöbb esetben visszakoztak.
A megvédett területek között nagyon sok természetvédelmi szempontból kifejezetten értékes volt, a JNO jelentős, nagy sajtóvisszhangot keltett ügyeiben lápokat, világörökségi területeket mentett meg a beépítéstől. Így visszatekintve, természetesnek tűnik, hogy parkolót építeni egy

lápra, vagy hőerőművet a tokaji szőlőhegyek szomszédságába, esetleg rádiólokátort telepíteni egy 160 ezres nagyváros közvetlen közelébe nem volt jó ötlet, akkor és ott azonban az önkormányzatok területhasználati döntései és a szükséges hatósági engedélyek már hiánytalanul megvoltak. Nagyon sok szakmai, jogi vita, rendkívüli jogorvoslat és peres eljárás, azonkívül az érintett közösségek, civil szervezetek segítsége kellett ahhoz, hogy ezekben az ügyekben érvényre juthassanak a környezeti jogok és a jövő nemzedékek érdekei.
A nagyvárosokban a gyárak, a forgalmas utak, a szórakozóhelyek, a többnapos fesztiválok, rendezvények sok helyen megkeserítik az emberek életét. A JNO sokszor volt „a gazdasági haladás kerékkötője", „a mobilitás hátráltatója", „ünneprontó", mégis kiálltunk az emberek egészsége és pihenéshez való joga mellett. Mi tudtuk és kimondtuk azt, amit a zajjal, levegőszennyezéssel járó tevékenységek folytatói, megengedői nem voltak hajlandók tudomásul venni: ezekben a súlyos esetekben már nem múló zavarásról, hanem maradandó egészségkárosodásról, az életkilátások romlásáról van szó. Zaj- és légszennyezési ügyeinkben elért eredményeinkkel igen sok helyen tudtunk javítani a helyi közösségek életkörülményein, Miskolc és Debrecen városa még addig is elment, hogy éveken keresztül tartó jogvitáink után tőlünk kért segítséget a szmogriadórendeleteik megalkotásához.
A JNO leglátványosabb eredményei talán a Dunához fűződnek. Működésünk ideje alatt merültek fel olyan tervek, hogy a Dunát alaposan át kell alakítani ahhoz, hogy mélymerülésű hajók közlekedhessenek rajta. A terv technokrata támogatói mindenféle nemzetközi normákkal dobálóztak – nemzetközi jogászaink viszont fehéren-feketén kimutatták, hogy nincsenek olyan kötelezettségeink, amik miatt át kellene szabnunk a folyót. Később felrémlett - ahogy újból és újból fel fog még rémleni - a nagy gátak terve is. Jónak láttuk ezért, ha egy átfogó megbeszélés-sorozatot indítunk, konferenciát szervezünk a Duna ökológiai szolgáltatásairól. A 17 szakma részvételével lezajlott eseménysorozat eredményeképpen született állásfoglalásunkban egy igen egyszerű következtetésre jutottunk: semmilyen terv, mégoly nagyszabású és vonzó, nem állhat meg akkor, ha nincs tekintettel a többi ökológiai szolgáltatásra, ha az ivóvíznyerést, a mezőgazdaságot, a természetvédelmet és a többi érintett érdekkört súlyosan sérti. A Duna ökológiai szolgáltatásairól szóló állásfoglalásunk jelentős mértékben befolyásolta az ország és az EU terveinek alakulását a folyóval kapcsolatosan.

I.2. Az Országgyűlés és bizottságai

A zöldombudsman „felettese", „munkáltatója" az Országgyűlés volt, azonkívül a Parlament volt egyik legfontosabb munkahelye is: munkatársaival ott kellett elérnie az egészséges környezet védelme és a jövő nemzedékek érdekei szempontjából a legkedvezőbb jogalkotási eredményeket.

(*jogalkotási javaslatok megfogalmazása*) A parlamenti szószólói funkció, a panaszügyeken kívüli másik hagyományos ombudsmani feladat a JNO számára is elsőrangú fontosságú volt, ezért már az egyedi ügyekben született állásfoglalásainkkal egyidejűleg jogalkotási javaslatokat és szövegtervezeteket is készítettünk. Természetesen olyankor is teljesítettünk szószólói feladatot, amikor az nem egyedi ügyek vagy ügycsoportok vizsgálata alapján merült fel, hanem kifejezetten valamelyik bizottság kérésére, felhívására történt, vagy már folyamatban lévő jogalkotási tervet, koncepciót, tervezet küldtek meg nekünk véleményezésre. Saját kezdeményezésre átfogó jogalkotási javaslatokat fogalmaztunk meg egyebek között a vörösiszap-katasztrófa nyomán, a Ket. ügyféli jogállásra vonatkozó szabályozása (lényegében évente visszatérő témakör volt), illetve a Díjtörvény és hasonló témájú rendeletek kapcsán (az egyes eljárási díjak a környezetvédelmi és rokonterületi hatóságok alapfeladatainak ellátását veszélyeztették – ezzel a témával is rendszeresen foglalkoztunk).

(*stratégiák és jogszabálytervek véleményezése*) Kész jogszabálytervezetek, állami szakpolitikák véleményezése is hozzátartozott a jogalkotási szószólói funkciónkhoz, például a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia (a JNO három körben is részt vett a véleményezésben: a koncepcióban, az NFFT előtt és a társadalmi vita egyes állomásain is), a Nemzeti Energiastratégia 2030 kapcsán, a vízügyi szervezetrendszer átalakítása kérdésében (a természetes monopóliumként működő 5 nagy vízmű átszervezése az ellátást hosszabb távon veszélyeztette volna), a hulladékgazdálkodási törvényt illetően, a civil szervezetekre vonatkozó szabályozásokban (környezetvédelmi civil szervezetek a környezetvédelmi törvényben és másutt szabályozott részvétele a környezeti konfliktusok rendezésében alapfeltétele azok megoldásának), valamint a közoktatási és felsőoktatási törvény vonatkozásában (a környezetvédelmi oktatás, a fenntarthatóságra nevelés kérdéseit érintettük elsősorban);

(*személyes részvétel*) A jogalkotással való kapcsolatunk nem merült ki álláspontok írásbeli cseréjében, részt vettünk a Parlament Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsa és bizottságai munkájában is (az NFFT plenáris ülésein a JNO állandó meghívott volt, és részt vett a vitákban, illetőleg a JNO képviselői tagjai voltak mind a tudományos, mind a szervezési bizottságnak, ezenkívül együttműködési megállapodás alapján a JNO társelnöke volt az NFFT környezettudatosság munkabizottságának). Szóbeli és írásbeli beszámolókat tartottunk (a környezetvédelmi témakörért felelős bizottságok minden esetben külön formális határozatokat hoztak eddig a JNO beszámoló elfogadásáról és méltatásáról, de igényelte véleményünket egy konkrét ügyben az önkormányzati bizottság is), illetőleg a jogalkotás egyes szervezeti egységei rendezvényeikre is meghívtak minket (pl. a JNO képviselői az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságának természetvédelmi konferenciáján, az Alaptörvény előkészítésével kapcsolatos konferenciáján, illetőleg korábban az agrárügyekkel foglalkozó bizottság fenntartható mezőgazdasággal foglalkozó konferenciáján tartottak előadásokat).

I.3. Kormány és kormányzati szervek

Az ombudsmanok és a közigazgatás viszonya sohasem lehet teljesen felhőtlen, hiszen az ombudsman dolga a hivatalok terveinek, határozatainak bírálata. Ezzel együtt számos olyan terület volt a kormányzat munkájában, amihez a JNO a hagyományos ombudsmani szerepfelfogástól eltérően partnerként tudott csatlakozni.

(*részvétel kormányzati testületek munkájában*) A JNO-ra vonatkozó jogszabály jogalkotói kérdésekben való közreműködést írt elő (szoros összefüggésben a hagyományos szószólói funkcióval), ebből természetesen következett a részvétel szakmai testületekben, továbbá információ/vélemény szolgáltatása szakmai és szakpolitikai kérdésekről a kormány és különböző szervezetei számára. Néhány példa a JNO gyakorlatából:
- a Vidékfejlesztési Minisztérium bizottságai közül részt vettünk a Vadászati-természetvédelmi Bizottság tevékenységében (ezzel összefüggésben a JNO egyeztető megbeszéléseket is kezdeményezett a vadász-erdész-természetvédő konfliktus kezelésére), valamint az EU Természetvédelmi Pályázatok Bizottság munkájában;
- az Országos Környezetvédelmi Tanácsban (a kormány háromoldalú tanácsadó testületében) a JNO munkatársai állandó meghívottak voltak, sőt konkrét témákban pl. Ket. közösségi részvételi vonatkozásai, erdőtörvény) előterjesztők is voltunk;
- részt vettünk az Aarhusi Munkacsoportban (nukleáris adatok megismerhetősége tárgyában javaslatokat kidolgozó háromoldalú, kormányzati, civil és gazdasági-energiaügyi testület);
- továbbá a Közétkeztetés Tárcaközi Munkabizottságban is (ez a testület az oktatási biztossal együtt tett javaslatunk alapján alakult, az egészséges helyi élelmiszereket kívánja hozzáférhetőbbé tenni elsősorban az iskolák számára).

(*részvétel kormányzati feladatok ellátásában*) Ugyancsak az említett jogszabályi kötelezettségek mentén járult hozzá a JNO hazai és nemzetközi kormányzati feladatok megoldásához, egyebek között
- részt vettünk több uniós tárgyú kormányzati döntéshozatalban, így például több körben is a Közösségi Agrárpolitikával (KAP) kapcsolatos magyar álláspont kidolgozásában, illetőleg a Duna-Régió Stratégia és kormányprogram kialakításában (a Duna hajózhatóságáról és a folyó ökológiai szolgáltatásairól szóló állásfoglalásaink nagymértékben befolyásolták a stratégia hazai megfogalmazását és végrehajtását);
- az EU-elnökség idején témavezetőként segítséget nyújtottunk környezetvédelmi feladatok EU-szintű koordinálásához két témakörben is;
- ide sorolható még a JNO szakértőinek részvétele a Rio+20 konferencia előkészítésben, a megfelelő kormányzati szakértőkkel együttműködve.

(*hosszabb távú kormányzati programok*) A JNO ombudsmantörvényből fakadó stratégiai feladatai a környezetvédelem és a nemzedékek közötti igazságosság néhány alapvető fontosságú kérdésében megkívánták a különböző kormányzati tevékenységekkel kapcsolatos kezdeményező fellépésünket is. A legfontosabb ilyen terület a JNO alternatív társadalmi-gazdasági indikátorok projektje volt, aminek keretein belül igyekeztünk előmozdítani a fenntarthatatlan gazdasági növekedés mutatóin kívül alternatív, a társadalom boldogulását hívebben leképező mutatók alkalmazását is a kormányzati döntéshozatali eljárásokban. A KSH-t és más állami szervezeteket bevonva igyekeztünk partnereinket meggyőzni arról, hogy a GDP-n kívül más indikátorokkal is értékelni kell a társadalom jólétét, jól-létét és fejlődését. Megemlítjük, hogy az indikátorprogram keretein belül a World Science Forum rendezvényei között neves külföldi résztvevőkkel szerveztünk konferenciát korábban, amely ezeket a kapcsolatfelvételeket lehetővé tette, súlyt adott a programunknak.
Hasonló erőfeszítéseket tettünk korábban az energiapolitika terén és a Duna ökológiai szolgáltatásaival kapcsolatos projektjeinknek, vizsgálatainknak is volt olyan közvetlen célja, hogy a Dunával kapcsolatos kormányzati stratégiákat befolyásolja.

I.4. Civil szervezetek

A Parlament és a kormányzat mellett a JNO legfőbb vonatkoztatási pontja kezdettől fogva a civil mozgalom volt. A környezetvédelmi társadalmi szervezetek Magyarországon egyedülállóan gyors fejlődésnek indultak a rendszerváltás után, a kétezres évekre pedig a környezetvédelmi mozgalom jól tagolt szervezetrendszerré vált, magas szakmai színvonalon működő országos szervezetekkel és lelkes, hatékony helyi csoportosulásokkal. A civil szervezetek által beadott panaszok rendkívül hasznos iránymutatással szolgáltak a JNO számára a tekintetben, hogy milyen környezeti konfliktusok vannak az országban és azokat hogyan lehetséges megoldani. Kiemelt feladatunk volt emellett környezetvédelmi civil kezdeményezések támogatása, védnökségek vállalása. Jelenleg is érvényes, határozatlan idejű civil vállalásaink például:
- Youth for Energy Project az Oktatási Hivataltól,
- Carbon Detectives a Magyar Környezetvédelmi Egyesülettől,
- Nagycsalád-Kislábnyom a Greendependent Egyesülettől,
- Fenntartható szemlélet terjesztése az egyetem polgárai között az ELTE BTK-tól és TTK-tól;

E szektornak nyújtott szolgáltatásaink közé tartozik még, hogy különböző civil rendezvényeken a JNO szakértőket biztosított, több előadást tartottunk például a Greenpeace, a Magyar Természetvédők Szövetsége, a Levegő Munkacsoport konferenciáin, illetőleg minden évben meghívták a JNO képviselőit kiemelt előadónak a 4-600 civil képviselő részvételével zajló Országos Találkozók plenáris, illetőleg szekcióüléseire. Természetesen a JNO aktív szerepet játszott a környezet-

védelmi társadalmi szervezetek hálózatának segítésével kapcsolatban, évente kétszer magunk is összehívtuk a magyarországi környezetvédő civil szervezeteket, hogy megvitassuk velük munkatervünket, illetőleg beszámolóinkat. Ezeket a találkozókat komoly érdeklődés és aktív közreműködés jellemezte.

I.5. Egyházak, vallási szervezetek

Több helyen, több vonatkozásban szóltunk már arról, hogy a jövő nemzedékek érdekeit a fenntartható helyi közösségek támogatásával, elterjesztésével is elő kívántuk mozdítani. A pannonhalmi folyamatnak is nevezett programunkat a beszámoló környezetpolitikai fejezetében részletesen leírjuk, azonban kapcsolatrendszerünk egyházi vonatkozásainak ismertetésénél is meg kell említenünk, hiszen egyfelől a Pannonhalmi Bencés Apátság adott otthont a folyamat egyik legfontosabb állomásának, másfelől a program gyakorlati végrehajtásában kiemelt szerepet kapott az a Gyümölcsész Megállapodás, amit az egyéb partnerek mellett a történelmi egyházak 6 püspöke és 2 érseke írt alá. A megállapodásnak megfelelően két templomkertben már kiválasztották, megtervezték és elültették a megfelelő régi gyümölcsfákat, egy evangélikus és egy katolikus templomkert új gyümölcsöseit ünnepélyes keretek között, egyházi áldással már fel is avattuk, rajtuk kívül több mint 70 helyen indult el a projekt.
Ugyancsak a pannonhalmi folyamat része a Nógrádi Mintaprojekt a Fenntartható Vidékfejlesztésről, amelynek négy aláírója 2011 novemberéig a Váci Püspökség, az ELTE, az Apor Vilmos Főiskola és a JNO volt. A mintaprojektről részletesebben szintén a környezetpolitikai fejezetben számolunk be.
Mindamellett aktívan részt vettünk történelmi egyházak környezetvédelmi rendezvényein, így például a korábbi években a katolikus püspökségek ügyvédei számára tartottunk környezetvédelmi jogi képzést, a Teremtett Világ Védelméről szóló katolikus, valamint az alternatív globalizációról (AGAPE) szóló protestáns egyházi kiadványok bemutatásában is közreműködtünk.

I.6. Nemzetközi kapcsolatok

Minthogy a JNO munkáját jelentős nemzetközi figyelem kísérte, kiterjedt, aktív nemzetközi kapcsolatrendszerünk volt.

(*nemzetközi tudományos szervezetek*) A JNO feladatainak megfelelő ellátásában kulcsszerepet játszott néhány élenjáró nemzetközi környezetvédelmi tudományos műhellyel való együttműködésünk.
- Balaton Csoport: 2008 óta tagként veszünk részt az éves találkozókon, előadásokat tartunk, illetőleg szekcióüléseket vezetünk. Az elmúlt három évben a bolygónk végessége (planetary boundaries), a termőföld-védelem/élelmiszerbiztonság, illetőleg az alternatív környezeti indikátorok és társadalmi paradigmák voltak azok a témák, amelyeket az egyhetes konferenciákon a világ vezető környezettudósai megvitattak. A Balaton Csoport ülésein tanultakat természetesen felhasználtuk a JNO-n belüli továbbképzéseken (ún. batyus ebédeken), tudományos kapcsolatainkban (pl. a Miskolci Egyetemen rendszeres beszámolókat tartunk, emellett számos előadásunk háttéranyagát képezik ezek az ismeretek), illetőleg kormányzati, államigazgatási kapcsolatainkban is hivatkozunk a Balaton Csoport megállapításaira, javaslataira;
- World Future Council: 2010 óta tanácsnoki szinten részt veszünk az éves közgyűléseken, programmegbeszéléseken, a future justice alprogramban; elemzéseket, tanulmányokat készítünk és véleményezünk, előadásokat tartunk a WFC által szervezett nemzetközi konferenciákon, illetőleg azokhoz kapcsolódó rendezvényeken (side-events);

– Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC – Szentendre), illetve Foundation for Democracy and Sustainable Development (London) – mindkét szervezetben a JNO munkatársai tanácsadói szinten vesznek részt, illetve a brit szervezetben elnökségi tagságot viselünk.

(*külföldi kormányok*) Ahogyan arra már utaltunk, a JNO megalakítása, később a kialakított szervezeti felépítése és munkamódszere, még később pedig az egyedi és általános ügyeiben elért eredményei felkeltették a nemzetközi közösség érdeklődését is. Számos külföldi meghívásnak tettünk eleget, a brit kormány részéről két alkalommal, a Wales-i kormány részéről pedig egyszer, azonkívül különböző szakmai konferenciák kapcsán francia, német és belga kormányzati körök is érdeklődést mutattak a jövő nemzedékek érdekeinek képviseletével kapcsolatos magyar intézményi megoldás iránt. Ezt egészítette ki a különböző magyarországi nagykövetségekkel való együttműködés, egyebek között közös konferenciákat szerveztünk a brit és a svéd követséggel, folyamatosan részt vettünk a finn, kanadai, szlovén követségek szűkebb körű szakmai megbeszélésein.

(*nemzetközi politikai szervezetek*) Hasonló okokból jelentős érdeklődés mutatkozott a JNO iránt több regionális és globális szervezet részéről.
– Több munkatársunk részt vett az ENSZ Rio+20 konferenciáját előkészítő New York-i konferencián, illetőleg az ahhoz kapcsolódó civil és tudományos eseményeken. Több tanulmánnyal, előadással és korreferátummal bekapcsolódtunk a Föld Csúcsértekezlet II. témaköre, az intézményfejlesztés előkészítésébe. Nagy örömünkre szolgált, hogy a Rio+20 konferenciát előkészítő érdekcsoportok, szakmai és ENSZ szervezetek dokumentumainak túlnyomó többsége megemlékezett a magyar példáról a jövő nemzedékek intézményes képviseletével kapcsolatban.
– Az EU Bizottság meghívására részt vettünk a „Green Davosnak" is nevezett Európai Zöld Hét idei rendezvényein előadással, illetőleg ugyanezen alkalommal előadást tartottunk az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottságának a Rio+20 Föld Csúcsot előkészítő konferenciáján.

I.7. Összefoglalás

Megállapíthatjuk, hogy az elmúlt 3 és fél év során a JNO kialakított egy ágazatok közötti szemléletet megjelenítő, gyorsan reagálni képes, nemzetközileg is elismert, rendszerben gondolkodó szervezetet és szakértői hálózatot, ami a leírt társadalmi szolgáltatásokat tudta nyújtani. Ezt a felsorolt partnereink nagyra becsülték és feltehetően továbbra is igényt tartottak volna rá. Fontos szempont volt számunkra, hogy általában is az ombudsmanok az államszervezetben elfoglalt helyüknél fogva, és az általuk kezelt nagyszámú egyedi és általános társadalmi konfliktusból leszűrt tapasztalatok miatt egy asztalhoz tudják ültetni egy-egy nagyobb átfogó téma, ügy, terület érdekeltjeit, érintettjeit (akár ellentétes oldalon ülőket is), és képesek elindítani őket a közös megoldás-keresés felé. Ez az alapvető ombudsmani társadalmi szolgáltatás természetesen a környezetvédelem és a generációs igazságosság területén is meghatározó jelentőségű. Ezt a társadalmi szolgáltatást ráadásul az államszervezet, a társadalom máshonnan nem képes előteremteni, ezért felelősségünk nagy. A JNO megszűnésével a felsorolt társadalmi szolgáltatások egy részét remélhetőleg az egységes alapjogi biztosi hivatal át fogja tudni venni, más részét tudományos, civil szervezetek decentralizáltan, de egymással összefogásban, közös hálózatban láthatják majd el.

II. JOG AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ

Bevezetés

A JNO jogászai a településrendezés kérdését tartották az egészséges környezethez való jog kiindulópontjának: ha a képviselőtestületek figyelemmel lennének a településük gazdasági-társadalmi-területi fejlesztési terveivel járó környezeti hatásokra, akkor a helyi környezeti konfliktusok többsége fel sem merülne. Ha nem terveznének lakótelepet a forgalmas út, vagy az állattenyésztő telep mellé, ha nem fogyasztanák el településük értékes zöldfelületeit (megtörtént esetek a JNO 2011-es gyakorlatából), azzal egy sor zajvédelmi, levegőtisztaság-védelmi, hulladékgazdálkodási, közegészségügyi, agrárigazgatási hatósági eljárást megelőzhetnének, valamint számos hosszadalmas és költséges polgári pertől megkímélhetnék a közösség tagjait.

A helyi közösségek nem eszköztelenek a rövidlátó, önző, esetleg korrupt településrendezési döntésekkel szemben. Élhetnek alkotmányos jogaikkal, hivatkozhatnak a megfelelő környezetvédelmi, építési jogi és más ágazati jogszabályokra. Ha ezt teszik – mutattunk rá a beszámolási évben született állásfoglalásainkban is – sikerrel járhatnak, de ehhez ismerniük kell a jogaikat, az eljárásokat, amikben, és a hatóságokat, más állami szerveket, ahol ezeket érvényesíthetik. Azon túl, hogy a JNO elé került néhány tucat ügyben ezekre a lehetőségekre rámutattunk, ezeket alkalmaztuk, és az önkormányzatokat sikerült jobb belátásra bírnunk, bízunk benne, hogy a példák és a megközelítés ereje ennél nagyságrendekkel több ügyben jelenthet segítséget. Különösen fontosnak tartottuk, hogy a településrendezési tervek többségéhez készüljön stratégiai környezeti vizsgálat, amivel a helyi fejlesztési érdekek és az egészséges környezet érdekei összehangolhatók. Átfogó vizsgálatot végeztünk tehát arról, hogy a településrendezés és a stratégiai környezeti vizsgálat szempontjait és eljárási lépéseit a gyakorlatban hogyan lehet hatékonyan összehangolni, javaslataink mind a jogalkotásban, mind pedig a joggyakorlatban hasznosak lehetnek.

A szűkebb értelemben vett környezetjogi témaköröket külön fejezetekben tárgyaljuk, de ez nem jelenti azt, hogy a panaszügyeinkben szereplő egyes környezeti konfliktusok minden esetben egyértelműen besorolhatók lennének egyik vagy másik kategóriába. Ellenkezőleg, az elszigetelt jogágazatokra összpontosító szemlélettel alighanem lehetetlen volna e problémák megoldása. A zajjal kapcsolatos és levegőszennyezési ügyek például többnyire együtt járnak, a vízszennyezéssel kapcsolatos konfliktusok mögött gyakran hulladékgazdálkodási problémák állnak, és súlyos természetvédelmi következményekkel járhatnak. Összekapcsolja az egyes témaköröket a közös eredmény is, például a városi levegőszennyezést és zajt az, hogy mindkettő külön-külön és együtt is éveket vesz el a városi emberek életéből a szív- és érrendszeri megbetegedések, idegrendszeri terhelés és más hatásmechanizmusok útján.

Ami a zaj és a levegőszennyezés kérdését illeti, mégiscsak jelentős különbség, hogy míg a levegőszennyezés sokszor észrevétlen marad, a zaj elviselhetetlen hatásai azonnal és kikerülhetetlenül jelentkeznek, ezért a JNO rendkívül sok panaszt kapott ilyen ügyekben. Bármilyen súllyal jelentkezik is azonban a közösségek életében a zajjal kapcsolatos felháborodás és tiltakozás, a jogalkotók és a hatóságok nem lépnek fel kellő szigorral ellene, nem veszik eléggé komolyan. Emiatt indítottunk az egyedi ügyek tapasztalatai nyomán hivatalból is vizsgálatot a zaj kérdésében, melynek során feltártuk a nyilvánosság számára alig ismert egészségügyi hatásokat, a nagyvárosok zajhelyzetét, és bemutattuk, hogy jogszabályaink és joggyakorlataink mintegy tucatnyi kérdésben következetesen megengedik az egészségkárosító zajkeltést. Azt találtuk, hogy inkább az útfenntartóknak és gépkocsihasználóknak, a kocsmatulajdonosoknak és pub-látogatóknak,

fesztiválszervezőknek és fesztiválozóknak kedveznek, mintsem az adott helyek közelében élni, dolgozni pihenni vágyóknak. De hát a két kör lényegében lefedi egymást!

A természetvédelem és a vízvédelem kérdésében szintén kevesebb panaszt kaptunk, kevés helyi közösségnek van ma már elegendő energiája arra, hogy a közösségek életében hajdan meghatározó erdők, mezők, vízfolyások igazi gazdája legyen. A zöldfelületeket mindenki szereti, de mindenki úgy gondolja, hogy ha ő egy kis területet elvesz, elpusztít belőle, abból azért még nem lesz olyan nagy baj. A vizeket inkább nagyobb beruházások, kavicskotrás, megalomániás beruházási tervek veszélyeztetik, de a társadalmi önvédelem ezen a téren is el-elgyengül. 2011-ben számos részkérdést célzó panasz által indíttatva, hivatalból folytattunk vizsgálatot egy a természetvédelem és a vízvédelem szempontjából is alapvető kérdés, a lápok védelme ügyében. Az egyedülálló természeti kincsek megóvására vonatkozó egyértelmű állami akarat hiányát ellentmondásos jogi fogalmak, szabályok és joggyakorlat jelzik. Erre csak egy példa, hogy több mint 8 éve nincs pénz arra, hogy a környezetvédelmi hatóságok a földügyi hatóságok számlájára átutalhassák a törvény erejénél fogva védett lápok ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséhez szükséges pénzt. Természetesen feltettük a kérdést: egyáltalán szükség van arra, hogy két hatóság között ilyen pénzmozgás történjék?

A hulladékgazdálkodás területén szintén arra indított minket egy szaporodó helyi konfliktus fajta, hogy a jelenség átfogó vonásait, szerkezetét, összetett jogi hátterét hivatalból vizsgáljuk. Ez pedig a lakossági hulladékégetés problémája, amit a szegénység hoz magával, és ami egész települések, településrészek egészségét veszélyezteti. Szakértőink komoly egészségügyi kockázatokat tártak fel az így előálló levegőszennyezés miatt, jogászaink pedig azt találták, hogy a feladat valahogy elvész a helyi önkormányzati hatóság és a regionális környezetvédelmi hatóságok között. Az oki kezelést, a megfelelő fűtési megoldások támogatását, a tájékoztatást, közösségi önsegélyezést szintén hiányolta az ügyben született állásfoglalásunk.

Alapjában véve szintén hulladékkezelési kérdés, de számos egyéb környezetvédelmi, vízgazdálkodási, építési, bányászati és katasztrófavédelmi jogi vonatkozása volt a kolontári vörösiszap-katasztrófának, amelyről állásfoglalásainkat 2011-ben, több hónappal az iszapömlés után fogalmaztuk meg. Szerettük volna egyértelművé tenni: szisztematikus munkával fel kell tárni a katasztrófa mögött húzódó rendszerhibákat, különben az eset máshol, máshogyan, de megismétlődhet. Állásfoglalásunkban részletes adatokkal kimutattuk, hogy több évtizeden keresztül legalább ötféle hatóság folyamatosan egymásra mutogatott és egymásra várt egy ilyen veszélyes létesítmény engedélyezése és ellenőrzése kérdésében. A magyar jogalkotó közvetlenül a katasztrófa után ugyan kimondta, hogy a jövőben a vörösiszap-tározók ügyeiben az intézkedés elsősorban a bányászati hatóságokra hárul, azt viszont nem erősítette meg, hogy emellett minden hasonló ügyben, ahol az eset komplexitása miatt számos hatóság szakmai hátterére szükség van, több oldalról meg kell vizsgálni a helyzetet és valamennyi hatóságnak meg kell hoznia a megfelelő intézkedéseket, majd ellenőrizni a végrehajtásukat. Nem lehetünk nyugodtak.

A beszámolónk jogi fejezetében ismertetésre kerülő kisebb helyi és nagyobb, országos, akár nemzetközi visszhangot is kiváltó környezeti konfliktusok rendszerszemléletű megközelítésének legfőbb biztosítéka egyaránt a jó színvonalú, támogatott közösségi részvétel lehetne. A probléma megoldásában érdekelt helyi közösségek azért hatékonyak, mert őket nem érdekli a hatóságok mosakodása, hogy az adott ügyben éppen miért nincs hatáskörük, vagy ha van, miért nem tudnak semmit intézkedni. Ők addig járnak hatóságról hatóságra, amíg a problémájuk megnyugtatóan meg nem oldódik – ha hagyják őket. A JNO tapasztalata az, hogy jogrendszerünk és igazgatási gyakorlatunk egyre kevésbé kedvez a helyi közösségek öntevékenységének és az őket támogató környezetvédelmi civil szervezetek munkájának.

Végül említést kell tennünk a JNO jogászainak a 2011-ben lezárult alkotmányozási folyamatban való rendkívül aktív részvételéről is. Talán a jelen bevezetőben eddig leírtak meggyőzhették az olvasót, hogy a környezet védelme érdekében az államnak rendszerszerű szemlélettel és megoldásokkal kell élnie. Az alkotmány pedig ki kell, hogy jelölje a fenntartható fejlődés rendszerének a kereteit, azaz azt, hogy miként lehet megvalósítani az ország gazdasági gyarapodását, társadalmi boldogulását (az értelmes és megbecsült munka, a kultúra, az oktatás, az egészségügy stb. fejlesztését) úgy, hogy közben nem romboljuk le természeti környezetünket, nem éljük fel az utánunk következő nemzedékek gazdasági és társadalmi működéseinek természeti feltételeit. Nagy erőkkel vetettük tehát bele magunkat az alkotmányozási folyamatba, ahol vesztett állásból sikerült fordítanunk: a tervezetben eredetileg nem szerepelt egészséges környezethez való jog megerősödve került be a végleges szövegbe, az ugyancsak teljes egészében elhagyni szándékozott intézményes védelem pedig szintén megjelent ott. Szerintünk komoly eredmény, hogy egy JNO-hoz hasonló kis állami intézmény alig több, mint tucatnyi környezetvédelmi jogásza ilyen jelentős hatást tudott gyakorolni az alkotmányozási folyamatra Véleményükre figyelt az Országgyűlés Alkotmányozást Előkészítő Eseti Bizottsága és Fenntartható Fejlődés Bizottsága egyaránt, hívásukra Magyarországra jöttek 6 ország kiemelkedő környezetvédelmi és alkotmányjogászai, nem beszélve több volt alkotmánybíró megtisztelő támogatásáról és segítségéről. Felhívásukra 104 magyar civil szervezet, több meghatározó nemzetközi szervezet, továbbá a magyar történelmi egyházak kiemelkedő képviselői is támogatták az alkotmányban a környezetvédelem és a jövő nemzedékek ügyének erősítését.

Hogyan volt mindez lehetséges? Azt gondolom, hogy Babai-Belánszky Tamás vezetésével 4 év alatt a JNO-n belül olyan környezetvédelmi jogi műhely alakult ki, amely egyöntetű hazai és nemzetközi tekintélyt vívott ki magának. Szakmai hátterük, képzettségük, a JNO-ban dolgozó környezetvédelmi szakértőkkel való együttműködésük révén eredményeket tudtak elérni mind a kis helyi környezeti konfliktusokban, mind pedig a nagy átfogó országos környezeti ügyekben. Önálló felelősséggel, kreativitással jártak el az ügyeikben, amellett kiváló csapatmunkások is voltak. Biztosak vagyunk benne, hogy sokuk nevével találkozunk még a hazai és nemzetközi környezetvédelem és jogtudomány elismert, vezető köreiben.

II.1. TELEPÜLÉSRENDEZÉS[1]

Bevezetés

A településrendezés során az önkormányzatok képviselőtestületei olyan intézményfejlesztési és területi alapú gazdasági terveket dolgoznak ki, véleményeztetnek és fogadnak el, amelyek hosszú időre meghatározzák az adott település fejlődését, környezetét és élhetőségét. A fenntartható fejlődés gazdasági, társadalmi és környezeti oldalai elvileg összehangolhatók, a magyar településrendezés gyakorlatában viszont a környezeti oldal szinte mindig, a társadalmi oldal pedig gyakran háttérbe szorul a rövidtávú gazdasági érdekek mögött. Magyarországon átlagosan napi 130 hektár zöldfelület vész el[2] utak, logisztikai (raktár, elosztó stb.) területek, bevásárlóközpontok, meg persze lakóparkok és más lakóterületek kedvéért. Budapesten minden harmadik-negyedik munkába járó gépjárművezető a város környéki településekről érkezik[3], ahol maguk is

[1] A fejezet megírásához felhasználtuk Agócs Ilona (2011) valamint Erdei Mónika (2008-2009-2010) összefoglaló tanulmányait valamint az Agócs Ilona, Ambrusné Tóth Éva, Barta Eszter, Báthory Mónika, Erdei Mónika, Friedrich Ábel, Gyűrű Attila, Herke Miklós, Radnai Anna és Szecskó-Tóth Zsuzsanna által készített állásfoglalásokat.

[2] A Pestterv vezetői részéről elhangzott adat a Magyar Természetvédők Szövetsége 2010 áprilisában Vecsésen tartott konferenciáján.

[3] A 2001. évi népszámlálás adataiból óvatos becsléssel visszaszámolt adat. http://www.nepszamlalas2001.hu/

hozzájárultak a maradék zöldterületek felszámolásának (azóta viszont környezetvédők!), és napi 60–80 km autózással „javítják a város levegőjét".

A JNO három és fél éves munkája hozzájárult ahhoz, hogy ezt a helyzetet ne tekintsük többé sorsszerű, megváltoztathatatlan civilizációs átoknak. Feltérképeztük a településrendezéssel kapcsolatos helyi konfliktusokat, és megkerestük azokat a jogi eszközöket, amelyekkel e konfliktusok az esetek nagy részében megoldhatók, még akkor is, ha évtizedes terméketlen küzdelem előzte meg őket.

(*a településrendezéssel kapcsolatos tipikus problémák*) A településrendezés problémaköre társadalmi csapdahelyzetekből és jogi anomáliákból áll össze. A közös legelők tragédiájának játékelméleti paradigmáját igen jól példázza a magyar településrendezés, ahol általában az önkormányzati vezetők és a képviselőtestület velük együttműködő tagjai (szerencsére szinte sohasem az összes tagja!) úgy vélik, hogy csak itt és csak most még mód van arra, hogy a közösből saját céljaikra egy kis zöldfelületet kihasítsanak. Először is ki tudna annak ellenállni, hogy egy jól szervezett szavazással bizonyos külterületi ingatlanok értéke néhány perc leforgása alatt megtízszereződhet? Másodszor pedig a végletekig eladósodott önkormányzat maga sem tud sokszor mást kitalálni, mint a maradék természeti területeinek feláldozását olyan beruházások javára, amiktől rövidtávon vételárat, hosszabb távon adóbevételt, munkahelyeket remélhet (viszont nem szívesen veszi tudomásul, hogy az új belterületek számtalan új költséggel is terhelik majd az önkormányzatot).

(*a problémák jogi vetülete*) A településrendezés joga lehetőséget ad az imént jellemzett „társadalmi igények" kiszolgálására. Ami az írott jogot illeti, az Étv., az OTÉK, az országos és regionális tervek és más jogszabályok rendkívül bonyolultak, túl gyakran módosulnak, esélyt sem adnak azoknak, akik át szeretnék látni a folyamatot, számon szeretnék kérni a helyi közösségek jogait. A joggyakorlat pedig ezen a termékeny talajon számtalan trükköt, cselt fejlesztett ki a jövő nemzedékekért aggódó civilek és lakosok félrevezetésére, vagy akár teljes kizárására a tényleges döntéshozatalból. A leggyakoribb ilyen módszertani „megoldások" a következők:
– mozaikszerűen, akár négy-öt részletben szabályozzák a település területének „fejlesztését" (ezzel a település egészének az érdekeit, a harmonikus, hosszú távú fejlesztés igényét rendkívül nehéz érvényesíteni);
– megpróbálják kijátszani a közösségi és szakmai véleményezést, például úgy, hogy egy semmitmondó tervvel futtatják végig az egyeztetési eljárást, majd az utolsó pillanatban „módosítják" a terveket és azt fogadják el a képviselőtestület ülésén, vagy úgy, hogy egy korábbi tervváltozathoz adott támogató véleményeket csatolnak az új változathoz;
– tudottan és elismerten törvénysértő településrendezési döntést hoznak azzal, hogy „majd az egyedi hatósági ügyekben korrigálják a jogszabálysértést", vagy remélt jövőbeli változások (pl. egy elkerülő út megépítése) küszöbölik ki a jogszabálysértő helyzetet;
– az Étv. szerint „nem jogszabályon alapuló" (valójában szakmai mérlegelésen alapuló) hatósági észrevételeket negligálják, holott azok ugyanolyan jogalkalmazási munka eredményei, mint a konkrét, számszerűsített jogszabályi követelmények.

(*az egészséges környezethez való jogot és a jövő nemzedékek érdekeit szolgáló eszközök – alkotmányjog*) A negatív társadalmi és jogi tendenciák visszaszorítására a jelenlegi magyar jogban megvannak az eszközök. Az Alkotmány és az Alaptörvény, illetőleg az Alkotmánybíróság azon alapuló joggyakorlata számos kiindulóponttal szolgálhat: az egészséges környezethez való jog, egészséghez való jog, élethez való jog, a jogállamiság elve és a visszalépés tilalma jó hivatkozási alap a településrendezési ügyek értelmezése, megoldása során. Az alkotmányjogi eszközökhöz tartozik még a régi és az új Ötv. is, ahol az önkormányzatok alapvető feladatai, küldetése alapján

megállapíthatjuk, hogy az egyes településrendezési döntések során az adott képviselőtestület a feladatát jól látta-e el, vagy éppenséggel megszegte alkotmányos kötelezettségeit.

(*az egészséges környezethez való jogot és a jövő nemzedékek érdekeit szolgáló eszközök, közigazgatási jog*) A közigazgatási jog területén felhasználhatjuk:
- a magasabb szintű (országos, regionális, megyei) rendezési tervek rendelkezéseit,
- a környezetvédelmi jog általános részét, ideértve annak legfontosabb alapelveit is (különösen a megelőzés, az elővigyázatosság és a szennyező fizet elvét),
- a környezetvédelmi jog ágazatait, így a hulladékgazdálkodási jogot, a vízvédelmi jogot, a zaj- és levegőtisztaság-védelmi jogot (különösen az azokban található védőterületek szabályait), továbbá a természetvédelmi jog számos rendelkezését (különösen a Natura 2000-es területekre vonatkozó szabályokat, amelyek megszegése esetén elvileg az európai jog jogorvoslati eszközei is igénybe vehetőek),
- az építési jog anyagi jogi (pl. beépíthetőség, a zöldfelületi arány és a biológiai aktivitásérték szabályai) és eljárási szabályait (elsősorban a többlépcsős egyeztetési eljárást),
- továbbá egyéb jogágakat, mint a közegészségügyi jog, az agrárjog számos ágazata, különösen az erdészeti és a termőföldvédelmi szabályok.
Természetesen ezek a jogi eszközök nem csak és nem is elsősorban az ombudsmani eljárásokban hasznosulnak, ezekre alapozva lehet a felettes közigazgatási szervektől jogorvoslatot, a közigazgatási (kormány-) hivatal törvényességi észrevételét (felhívását)[4] vagy akár ügyészségi intézkedést[5] is kérni.

(*jogon kívüli eszközök*) Végül pedig ne feledkezzünk meg a nem közvetlenül jogi eszközökről sem, amelyek sok esetben talán még hatékonyabban segítik a településrendezés helyi konfliktusainak megoldását:
- az országos és a helyi média,
- az országos és helyi civil szervezetek, lakossági közösségek megismertetése a problémával és részvételre képesítése,
- a különböző szintű politikai erők, mint például az önkormányzati képviselőtestület éppen ellenzékben lévő tagjainak tájékoztatása.
Miközben ezeket az eszközöket használjuk, azt is szem előtt kell tartani, hogy természetesen mindezeket a jogi és nem jogi eszközöket a közösségek hosszabb távú érdekeivel szemben álló erők maguk is sikerrel használhatják. Különösen így van ez az építési jogban, ahol kifejezetten az ezen erők céljait szolgáló „ellen-eszközök" is találhatók, mint például a településrendezési szerződés vagy a rendkívül egyoldalú kártalanítási szabályok[6]. Emellett sajnos gyakran találkozunk a különböző rövidtávú beruházói érdekeket szolgáló településrendezési elképzeléseket támogató hangos médiakampányokkal is.

(*a településrendezési problémák komplex kezelése a JNO-ban*) Az Obtv.-ben szereplő speciális felhatalmazással élve a településrendezési tevékenységekkel kapcsolatos panaszok kivizsgálása során a JNO célkitűzése az egészséges környezethez való alapjog gyakorlásával kapcsolatos visszásságok mielőbbi feltárása és orvoslása volt. Az iroda munkaszervezése, humán- és szakpolitikája keretében gondoskodtunk arról, hogy rendelkezésre álljanak olyan munkatársak, akik a településrendezés jogi és szakmai (földmérési, tájrendezési, ingatlan-nyilvántartási stb.) vonatkozásaival egyaránt tisztában vannak, és biztosítottuk, hogy részt vehessenek az ezekkel kapcsolatos,

[4] A fokozatosan, 2014-ig hatályba lépő, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló új önkormányzati törvény, a 2011. évi CLXXXIX. törvény 2012. január 1-től hatályos rendelkezése a kormányhivatal számára lehetőséget biztosít alkotmányba ütköző önkormányzati rendelet ellen alkotmánybírósági, egyéb jogszabályba ütköző rendelet vagy határozat esetén bírósági felülvizsgálatra. A régi Ötv. szabályozása szerint jogsértő önkormányzati rendelet esetén egységesen az Alkotmánybíróság járt el.

[5] Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 26. és 29. §-a alapján az ügyész az önkormányzatokkal szemben felhívással vagy fellépéssel élhet, a régi ügyészségi törvény alapján pedig a törvényességi felügyelet eszközeit használhatta, azaz óvással vagy felszólalással élt. A kisebb jelentőségű törvénysértésekre mindkét jogszabály a jelzés jogintézményét tartotta fenn.

[6] A két jogintézményt az Étv. egy csokorban szabályozza a 30., illetőleg 30/A. §-ában.

elsősorban építész szakmai hálózatokban, konferenciákon. Ilyen háttérrel és kapcsolatrendszerrel tudtuk az elmúlt években beérkezett panaszok és az azok alapján folytatott vizsgálatok során megérteni és sikeresen befolyásolni az egészséges környezethez való jog érvényesülését a településrendezés hallatlan bonyolult eljárásrendjében. Az Obtv. hatályon kívül helyezésével az új alapjogi biztosi hivatalban a nem jogász kollégák eltávolítása nyomán a komplex kezelés lehetőségei sajnos drasztikusan beszűkültek.

(*az időtényező a településrendezésben*) A helyi közösségek közvetlenül a rendszerváltás után még kevésbé ismerték fel a településrendezés jelentőségét, az elmúlt években azonban az érintett lakosság, a civil szervezetek egyre tudatosabb részvétele figyelhető meg ezekben az eljárásokban; a településrendezéssel kapcsolatos panaszok szerencsére általában jól időzítetten, az eljárás koncepcionális fázisában vagy még előbb érkeznek. Abban a néhány esetben ugyanakkor, amikor a településrendezési döntést már csak az annak nyomán indított környezetvédelmi, építési vagy egyéb, létesítési típusú engedélyezési eljárás folyamán, illetve már működő környezetszennyező létesítmények, folyamatban lévő tevékenységek miatt kifogásolták, a probléma gyökerével általában már nem sokat lehetett kezdeni. Az idő múlása a településrendezésben más szempontból is alakító tényező. A településrendezés alapvetően hosszú távra szóló, elvi jelentőségű tervezési eszköz, amelyben a közösségek jövőjét és az utánuk következő nemzedékek érdekeit kellene leginkább szem előtt tartani. Ha legalább a településfejlesztési koncepciót, a településszerkezeti tervet a település egésze részvételével, kiérlelt konszenzusok alapján fogadnák el, és az újonnan érkező vezetők nem éreznének négyévente, sőt annál gyakrabban is ellenállhatatlan késztetést a település térképeinek drasztikus átrajzolására, akkor a települések területi alapú fejlesztése hatékony lehetne.

(*a településrendezés jövője*) Beszámolónk településrendezési fejezetében helyénvaló nem kizárólag a negatív tendenciákkal foglalkozni, hanem előremutató kezdeményezésekkel is. Ilyenek többek között:
- a fenntarthatóbb építészeti-műszaki megoldások felkutatására való törekvés[7],
- az infrastruktúrahálózat „zöldítése", a klímaváltozás épített környezeti vetületei (elsősorban a jelentős éghajlati változásokhoz, a szélsőséges időjárási körülményekhez alkalmazkodó megoldások)[8], továbbá
- a természeti tőke monetáris értékelésére irányuló törekvések[9].

Jól példázza a progresszív településrendezés lehetőségeit különösen a budapesti agglomerációban az, hogy a közlekedési problémák megoldásaira általánosan alkalmazott megoldás, az új összekötő, tehermentesítő vagy elkerülő utak helyett, vagy legalább mellett milyen sok alternatíva lenne még. Már felbukkannak ügyeinkben az olyan tudományos felismerések, melyek szerint „az új út forgalmat generál", vagy az új úttal kapcsolatos környezetegészségügyi hatások felmérése[10], a kézenfekvő alternatív megoldások, például a tömegközlekedés helyzetét javító, a településtervezésben megjeleníthető intézkedések.

A következő fejezetek főbb témakörei

(*az önkormányzatiság elvének korlátai*) A településrendezési eszközök az önkormányzatiság elvének legfontosabb megnyilvánulásai, a képviselőtestület, mint a helyi népszuverenitás megtestesí-

[7] Például a hagyományos, fenntartható építőanyagok használatára irányuló kezdeményezés.

[8] A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás (resilience) kérdéskörével bővebben foglalkoztunk előző két beszámolónk megfelelő fejezeteiben.

[9] Az alternatív indikátorok témaköre szintén a JNO egyik vezető programja volt az elmúlt években és erről rendre számot is adtunk éves beszámolóinkban.

[10] A közlekedési ügyekkel is foglalkozó II.2. Zaj című fejezetben szintén számos példát láttunk arra, hogy az alapvetően környezetvédelmi megfontolásokból eredő közlekedésszervezési megoldások során az új helyzetben hátrányosabb helyzetbe kerülő ingatlantulajdonosok érdekei elsikkadnak.

tője elvben bármilyen irányt szabhat a település területi fejlesztésének. E főszabály alól a kivételt a jogállamiság elve, a meglévő magasabb szintű jogi keretekhez való alkalmazkodás jelenti. Egy rendezési terv szövegében közvetlenül érvényesülnie kell a magasabb szintű rendezési terveknek (külső hierarchia) és az adott településre érvényes, már meglévő magasabb szintű terveknek (belső hierarchia). A külső hierarchia kérdéskörében a JNO 2011-ben elsősorban az építési jog és a természetvédelmi jog szabályaiból kiindulva a különböző beépítési szabályok, valamint a zöldterület igénybevételére és a tájképvédelemre vonatkozó szabályok érvényesülésével foglalkozott. A belső hierarchia témája 2011-ben égető kérdéseket vetett fel: kell-e az önkormányzatoknak a területük egészét lefedő szabályozási tervet (SZT) készíteniük (az SZT a legrészletesebb településrendezési eszköz), vagy elegendő azt mindig csak az aktuális beruházói igényekre elkészíteni. Ugyanebben a témakörben felmerült, hogy törvényes lehet-e egyszerre két helyi építési szabályzat (HÉSZ, az SZT szöveges része) hatályban tartása, illetőleg ami ennél sajnos még gyakrabban előfordul, egy településrendezési eszközre nézve egyidejűleg több párhuzamos módosítási eljárás folytatása.

(*a környezetvédelem alapelveinek alkalmazása az építési jogban*) A közigazgatási jog környezetvédelmi és építési ágazata annyira szorosan összefügg, hogy korábban évekig ugyanaz a minisztérium gondozta a két területet, az építési jog alapjogszabálya (Étv.) pedig mind a mai napig „az épített környezet védelméről" elnevezést viseli. A szoros kapcsolatot aláhúzzák egyfelől a Kvtv.-ben meglévő konkrét építési jogi, sőt azon belül településrendezési szabályok, másfelől az Étv. rendkívül részletes környezetvédelmi rendelkezései. Ezzel a többszörös védelemmel egy sajátos, a jogalkotást és a joggyakorlatot egyaránt átható helyes szemlélet rajzolódik ki, amely tulajdonképpen az integráció elvéből következik, azt konkretizálja. Egy másik környezetvédelmi alapelvet, a megelőzés elvét vetették fel azok az ügyeink, amelyekben a különböző környezetszennyező források (pl. nagyüzemi állattartás, forgalmas közutak) és a lakóterület egymás mellé kerültek az óvatlan, indokolatlanul optimista településrendezési eljárások nyomán. Végül természetesen az elővigyázatosság elvére is többször hivatkoznunk kellett az állásfoglalásainkban, így különösen a Natura 2000-es területek közelében tervezett tevékenységek vagy éppen az ilyen területeket kisebb mértékben igénybevevő létesítmények (pl. egy autóút) vonatkozásában. Megjegyezzük, hogy a környezetvédelmi alapelveknek különösen jelentős szerepet kellene játszaniuk az olyan területeken, ahol még jelenleg sincs érvényes rendezési terv, az önkormányzat azonban mégis valamilyen környezeti szempontból jelentős tevékenységet szeretne megvalósítani.

(*az egyeztetési eljárással kapcsolatos visszásságok*) A magyar építési jog általánosan háromlépcsős társadalmi részvételi eljárást (előzetes, közbenső és záró véleményezés, vitás kérdések esetén a közbenső véleményezés során egyeztető tárgyalás) ír elő a településrendezési eszközök megalkotására, illetőleg módosítására. A településrendezési eszköz kidolgozásának elhatározásakor folyhat a legátfogóbb, koncepcionális megbeszélés, a kidolgozás előrehaladtával pedig a részletekkel kapcsolatban adódhat össze a település lakóinak, közösségeinek, szervezeteinek, az önkormányzatnak és az ún. szakhatóságoknak[11] a tudása, tapasztalata. Ez az eljárás alkalmas a település fejlődésének, jövőjének érdemi megvitatására, a vélemények cseréjére, visszatérő értelmezésére, a tervek sokoldalú, hatékony kialakítására. Ehhez képest az elénk kerülő panaszügyekből siralmas kép rajzolódik ki: az önkormányzati vezetők, illetőleg a tervek készítői, hacsak tehetik, kihagynak egyes egyeztetési fázisokat, visszatartanak fontos információkat, elzárnak egyes résztvevőket (nem egy esetben akár hatóságokat is) az érdemi részvételtől, nem tisztázzák a véleménykülönbségeket, nem veszik figyelembe az övéktől eltérő véleményeket. Az is előfordult, hogy önkényes jogértelmezéssel bizonyos tervfajták esetén sajátos joggyakorlatot alakítottak ki, mely nem tartalmaz annyi garanciát, mint a többi tervfajtára érvényes eljárása (előfordult például, hogy a településfejlesztési koncepcióról gondolta úgy az önkormányzat, hogy az a „magánügye").

[11] Ez a szakzsargon természetesen nem állja ki a jogdogmatika próbáját, hiszen nem hatósági eljárásról van szó.

(a*z SKV vizsgálat kapcsán feltárt visszásságok és a felelősség kérdései*) A Natura 2000-es védettségen kívül a településrendezési eljárások másik olyan területe, ahol Magyarország nagyon könnyen az Európai Bíróság előtt találhatja magát, a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV), aminek ugyancsak komoly közösségi jogszabályi háttere és bírósági gyakorlata van. Ehhez képest az ide vonatkozó panaszügyeink között lényegében kétféle településrendezési eljárást találtunk: ahol egyáltalán nem készítettek SKV-t (általában nem is vizsgálták, hogy kell-e), vagy ahol nem megfelelően folytatták le a környezeti vizsgálatot. Mivel a vizsgálatunk nem csupán a panaszügyekre terjedt ki, olyan visszásságokat is felfedeztünk, amelyek összességében jellemzőek erre a jogterületre, csak a véletlen folytán panaszként nem kerültek a látókörünkbe (a panaszokból „mindössze" annyit tudtunk meg, hogy e területen rendkívül nagy a baj – ezért is határoztuk el az átfogó témavizsgálatot). Az egyik ilyen visszásság az, hogy az önkormányzatok visszaélnek az Étv.-ben foglalt egyeztetési eljárások alóli kivételek lehetőségével, amire a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű építési beruházásokra[12] vonatkozó új szabályok is messzemenő lehetőséget adnak. A másik széles körben elterjedt visszásság pedig az, hogy egyes környezeti szempontból kiemelt jelentőségű beruházások előbb kapják meg az egyedi környezetvédelmi engedélyt, mintsem a településrendezési eljárás és az ehhez kapcsolt stratégiai vizsgálati eljárás befejeződne. A JNO ezzel együtt a maga részéről a vizsgálat eredményeképpen részletes javaslatokat terjesztett elő arra vonatkozóan, hogy hogyan lehetne a településrendezési eljárás és az SKV eljárás egyes lépéseit jobban összehangolni és ezzel hatékonyabb, olcsóbb, a környezet és a jövő nemzedékek szempontjából mégis elfogadhatóbb települési tervezési eljárásokhoz eljutni. Másfelől több egyedi állásfoglalásunkban elkezdtük boncolgatni a településük jövőjét, biztonságát kockára tevő vezetők, testületek felelősségre vonásának a lehetőségét az alkotmányjog, a közigazgatási jog, a polgári jog vagy akár a büntetőjog segítségével.

II.1.1. A településrendezési eszközök összhangjának hiánya, jogszabály-szerkesztési anomáliák

A külső és belső jogforrási hierarchiába illeszkedés témakörét a belső hierarchia tárgyalásával kezdjük, mivel itt adódott ügyeinkben a legtöbb probléma. Vizsgálataink során sok olyan településrendezési ügyet találtunk, ahol az egyébként is rendkívül bonyolult, háromszintű döntéshozatali rendszert a képviselőtestület következetlen, olykor kaotikus eljárása az évek során teljesen átláthatatlanná tette.

A településrendezési eszközök rendszerének belső logikája

(*a településrendezés belső hierarchiája*) Az egyik szentendrei állásfoglalásunkban[13] elérkezettnek láttuk az időt arra, hogy az önkormányzat figyelmét általános érvénnyel is felhívjuk a településrendezési eszközök közötti kapcsolat rendszer-jellegére. Az Étv. a településrendezési eszközöket – a településfejlesztési koncepciót, a településszerkezeti tervet (TSZT), a szabályozási tervet (SZT) és a helyi építési szabályzatot (HÉSZ) – a települési tervezés rendszerén belül is hierarchikusan egymásra épülő rendszerként határozza meg.[14]

(*a településfejlesztési koncepció*) A településfejlesztési koncepció képezi a terület-felhasználás alapját, amely „a fejlesztés összehangolt megvalósulását biztosító és a településrendezést is megalapozó, a település közigazgatási területére kiterjedő önkormányzati településfejlesztési

[12] Ahogyan a vizsgálat során az egyik interjúalanyunk megjegyezte, „egy Natura 2000-es terület közepén épített igényesebb kivitelű csőszkunyhó is a kivételek közé kerülhet, ha állami pénzből épült…". A szakember sajnos csak félig tréfált, a 90 millió forintos értékhatár bizony tényleg rendkívül alacsonynak tűnik, a kis és közepes beruházások túlnyomó többsége is beleesik.

[13] A Szentendre város településrendezési eszközeinek felülvizsgálatára irányuló eljárása tárgyában (JNO-347/2011)

[14] Étv. 7. § (3) bekezdés

döntéseket rendszerbe foglaló, önkormányzati határozattal elfogadott dokumentum, amely a település jövőbeni kialakítását tartalmazza. A fejlesztési koncepció elsősorban településpolitikai dokumentum, amelynek kidolgozásában a természeti-művi adottságok mellett a társadalmi, a gazdasági, a környezeti szempontoknak és az ezeket biztosító intézményi rendszernek van döntő szerepe."[15] A törvényi definíció tehát maga is utal a településrendezési eszközök rendszerjellegére, aminek természetes folyománya, hogy a települési politika főbb kérdéseiben a fenntartható fejlődés többi elemének, azaz a társadalmi és gazdasági szempontoknak a helyi környezeti és természeti adottságokhoz kell igazodniuk, azok megőrzését mindenképpen biztosítaniuk kell. Máskülönben a település feléli a jövőjét, elveszi az erőforrásokat a következő nemzedékek elől.
Ugyanezt a gondolatot fejezi ki az integráció elve a településrendezésben. A piliscsabai rendezési tervvel[16] kapcsolatban fejtettük ki azt az álláspontunkat, hogy a településrendezés során alapvető jelentősége van az integráció elvének és ez a legáltalánosabb szintű tervfajta, a településfejlesztési koncepció meghatározásában jelenik meg explicit módon az építési jogban, természetszerűleg azonban a koncepciónak megfelelő részletesebb rendezési tervekben is érvényesülnie kell.

(*a településszerkezeti terv*) A településfejlesztési koncepción alapszik a TSZT, ami „meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését, az országos és térségi érdek, a szomszédos vagy a más módon érdekelt többi település alapvető jogainak és rendezési terveinek figyelembevételével a környezet állapotának javítása vagy legalább szinten tartása mellett."[17] A TSZT rajzi és szöveges munkarészekből áll, amik a település közigazgatási területét területfelhasználási egységekbe sorolják. Az egyes területfelhasználási egységeket beépítésre szánt és beépítésre nem szánt területek bontásban az OTÉK határozza meg. A településszerkezeti tervet is határozattal hagyja jóvá az önkormányzat és tízévente felülvizsgálja azt.[18]
A településszerkezeti terv fogalmában, ahogy látjuk, megjelenik az Alkotmánybíróság által a kilencvenes években kidolgozott visszalépés tilalma: a rendezési tervek nyomán a települések környezeti állapota nem romolhat, zöldfelületei nem csökkenhetnek számottevően (több kis lépésben sem!), a beépítésre szánt területek pedig ebből következően nem bővíthetők korlátlanul. A településfejlesztés alatt még ma is a legtöbben azt értik, hogy új területeket kell bevonni a termelő és szolgáltató tevékenységekbe. A szántóföldek, mezők és erdők helyén a települések vezetői új gyárépületeket, szórakozóhelyeket, lakónegyedeket akarnak látni, a megfelelő kiszolgáló létesítményekkel, raktárakkal, utakkal. Ahelyett, hogy a meglévő épületek funkcióit fejlesztenék, nem hagynák lepusztulni a már ipari, szolgáltató, lakó funkciót kiszolgáló területeiket, felújítanák, jó karban tartanák útjaikat stb. Úgy vagyunk ezzel, mint a fogyasztói társadalom más területeivel általában: szívesebben dobjuk el a régit és csak a csillogó, bár belül esetleg értéktelenebb újat becsüljük meg.

(*a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat*) A TSZT-t kibontó SZT és HÉSZ együttesen alkalmazandó, az SZT a HÉSZ rajzi melléklete. Az SZT a TSZT-ben meghatározott területfelhasználási egységeket övezetekre osztja tovább, a HÉSZ pedig meghatározza – az OTÉK egyes övezetekre vonatkozó általános szabályaival összhangban[19] – az övezetek építésügyi előírásait. SZT és HÉSZ készülhet a település részterületére is, illetve bizonyos esetekben – pl. újonnan beépítésre szánt területeknél, vagy az ún. különleges területek esetén – kötelező annak

[15] Étv. 2. § 27. pont
[16] Piliscsaba településfejlesztési koncepciójának elfogadására irányuló településrendezési eljárás tárgyában (JNO-344/2011)
[17] Étv. 10. § (1) bekezdés
[18] OTÉK 3. § (1) bekezdés, 6. § (3) bekezdés, Étv. 10. § (2) bekezdése és 11. § (1) bekezdés
[19] Az egyes övezetekre az OTÉK kötelezően alkalmazandó előírásokat tartalmaz, így pl. az adott övezetben elhelyezhető építmények, a beépíthetőség maximális mértéke vagy a zöldfelület minimális területe tekintetében.

elkészítése. HÉSZ minimálisan egy, a TSZT-ben lehatárolt területfelhasználási egységre készülhet. A HÉSZ-t, és az annak rajzi mellékleteként jóváhagyott SZT-t, önkormányzati rendelettel állapítják meg.[20]

(*a településszerkezeti terv és a szabályozási terv összevetése*) A településrendezési tervek formai és tartalmi követelményeit az Étv. és az OTÉK együttesen határozzák meg. Ez a követelményrendszer a TSZT és az SZT közt úgy tesz különbséget, hogy a TSZT a területhasználat módját határozza meg a területfelhasználási egységek kijelölésével, az SZT pedig, amennyiben készül, az adott területhasználaton belül övezetekben rögzíti az terület sajátosságainak megfelelő részletes követelményeket. Nyilvánvaló, hogy ez a rendszer a területhasználat meghatározásán túl a jogbiztonság követelményének érvényre juttatását is hivatott szolgálni, hiszen a településrendezési tervekben, valamint a HÉSZ-ben foglaltak alapján egyértelműen megállapítható és kiszámíthatóan tervezhető, hogy egy adott területen milyen funkció helyezhető el.[21] Emiatt mindkét szintű tervre igaz, hogy hiányuk vagy gyakori változtatásuk szemben áll a településrendezés jogintézményének alapvető céljaival.

(*SZT hiánya különleges területen*) A JNO hivatkozott szentendrei eljárása[22] a település teljes közigazgatási területére kiterjedő településrendezési terveinek, azon belül kiemelten a HÉSZ-nek a felülvizsgálatára irányult. A városnak tehát rendelkeznie kellene az Étv.-ben meghatározott eljárásrend szerint kidolgozott és ott rögzített követelményeknek megfelelő településrendezési eszközökkel, azaz a település hosszú távú (fejlesztési) elképzeléseit tartalmazó településfejlesztési koncepcióval, a település teljes területét területfelhasználási egységekbe soroló TSZT-vel, a területfelhasználási egységeken belül az övezeteket meghatározó SZT-vel és az egyes övezetekben az építési követelményeket meghatározó HÉSZ-szel. Szentendre Pap-szigetre vonatkozó településrendezési döntéseinek vizsgálata során azonban súlyosan jogsértő eljárást és a fentiekben kifejtett jogszabályi rendelkezésekkel ellentétes tényeket tártunk fel, amelyek az egészséges környezethez való alapjoggal kapcsolatos visszásságot okoznak. Különösen súlyosan minősül ez a jogsértés annak fényében, hogy a Pap-szigeten olyan vízbázis található, amely Szentendrén kívül más település lakossága számára is biztosítja az ivóvizet. A Pap-sziget szinte teljes egészében[23] „különleges terület - tematikus intézménypark"-ként jelenik meg a TSZT-ben, míg „nem szabályozott" területként az SZT-ben. Elképzelhető ugyan, hogy egy területre nem készül részletes SZT – ez azt jelenti, hogy a település nem rendelkezik a teljes közigazgatási területére kiterjedő SZT-vel –, ugyanakkor az OTÉK értelmében a TSZT-ben különleges területként jelölt területfelhasználási egység esetén a terület „célját és használata fajtáját, a beépítési előírásait minden esetben a HÉSZ-ben és SZT-ben meg kell határozni".[24]

(*magasabb szintű településrendezési tervvel történő ütközés elleplezése az SZT hiányával*) Szentendre a teljes közigazgatási területére kiterjedő TSZT-t elkészítette, és a jelen vizsgálat tárgyát képező eljárásban azt felülvizsgálta, az SZT-ét ugyancsak. Az SZT tekintetében azonban szabályozatlan területet hagyott, vagyis Szentendre nem rendelkezik a teljes közigazgatási területére vonatkozó SZT-vel, ami azt jelenti, hogy az Étv. és az OTÉK rendelkezéseivel ellentétben a területet nem sorolták a területfelhasználási egységen belül övezetbe[25]. A TSZT-ben különleges területfelhasználási egység esetén pedig, ahogyan arra már utaltunk, akkor sem lehet SZT nélkül hagyni a területet, ha a település egyébként nem rendelkezik a teljes közigazgatási területére ki-

[20] Étv. 12. § (6) bekezdés, 13. § (3) bekezdés, OTÉK 4. § (1) és (3) bekezdések, Étv. 12. § (1)-(2) bekezdések, 13. § (6) bekezdés és 7. § (3) bekezdés c) pont

[21] Így például azt, hogy egy adott telek építési telek-e vagy sem, és ha igen, milyen paraméterek mellett építhető be, illetőleg milyen rendeltetésű épület helyezhető el rajta.

[22] A Szentendre város településrendezési eszközeinek felülvizsgálatára irányuló eljárása tárgyában (JNO-347/2011)

[23] A Pap-sziget déli részén néhány telek üdülési övezet besorolást kapott a tervezett gyalogoshíd közvetlen közelében.

[24] OTÉK 24. § (2) bekezdés

[25] A Pap-szigeten kívül számos más területen alkalmazta az önkormányzat ezt a megoldást, így a Sztravoda patak mentén található, a TSZT-ben lakóterületi fejlesztésként szereplő területfelhasználási egységek tekintetében.

terjedő SZT-vel és HÉSZ-szel. Amellett, hogy a szabályozatlanság jogsértő, különösen aggályossá teszi az eljárást, hogy mindeközben az önkormányzat még 2009 folyamán pályázatot írt ki a terület hasznosítására. A város hivatalos honlapján keresztül is elérhető[26] pályázati kiírás értelmében az önkormányzattal kötendő szerződés kötelező tartalmi elemei közé tartozik egyebek mellett egy ötcsillagos hotel felépítése egy nevesített magánszemély tulajdonában álló telken, legalább 200 fő befogadására alkalmas konferenciaközpont építése, wellnessközpont, 20 hajó befogadására alkalmas hajó- és jachtkikötő építése és más, hasonló nagyságrendű beruházást körvonalazó kitétel. Egyértelmű tehát, hogy jóllehet a szabályozási tervben a terület szabályozásától az önkormányzat eltekintett, annak felhasználása tekintetében mégis rendelkezett részletesen körvonalazható elképzeléssel, hiszen a pályázati kiírás egészen pontosan határozta meg, hogy az adott területen milyen jellegű, nagyságú építmények elhelyezésére kerülhet sor.[27] Ráadásul a szabályozatlanság az ivóvízbázis környezetében lehetséges területhasználat[28] bizonytalanságával nem csupán az egészséges környezethez fűződő alapjog érvényesülésének gátja, de kiszámíthatatlansága és zavarossága miatt a jogbiztonságot is sérti.

(*ad hoc SZT szabályozás az éppen jelentkező befektetői igények szerint*) Nyilvánvaló, hogy a település területén belül egy meghatározott területre irányuló településrendezési tevékenység nem elkülöníthető a település egészére irányadó településrendezési céloktól, már megalkotott tervektől és területhasználati módoktól. Vagyis egy körülhatárolt területhasználati mód – meghatározott területre irányadó településrendezési eszköz – megváltoztatása csakis a település egészére irányadó, átgondolt településfejlesztési koncepció, azon túl az azt megvalósító, konkretizáló TSZT keretein belül képzelhető el. A Dunakeszi ügyében indított vizsgálatunkban[29] a város rendelkezett a szabályozás alá vont területre is kiterjedő TSZT-vel, annak módosítása a vizsgálat tárgyát képező eljárás során többször is tervben volt, más, párhuzamos eljárásokon kívül éppen a vizsgálatban szereplő kisebb területre irányuló eljárásban. Ugyanakkor az egymásnak is ellentmondó, időben párhuzamosan folyó módosítási tervek miatt nem volt megállapítható, hogy a területre milyen hosszabb távú koncepció vonatkozott, létezett-e ilyen egyáltalán, vagy csak ad hoc módon alakult a szabályozás. Általánosságban is igaz, hogy ha egy meghatározott területre tervezett HÉSZ és SZT a TSZT és/vagy a településfejlesztési koncepció módosításának igényét veti fel, akkor nyilvánvalóan elvi szinten is vizsgálandó, hogy az mennyiben és hogyan illeszthető bele az egész település (fenntartható) fejlődésének irányvonalába, és ennek ismeretében ítélendő meg valódi indokoltsága. Ellenkező esetben a településrendezés alkalmi befektetői, vagy pillanatnyi önkormányzati anyagi igényeket kiszolgáló, eseti módon megvalósuló tevékenység lesz, amely az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jog sérelmével járhat.

<u>Két hatályos településrendezési eszköz egyidőben, két vagy több szinten egyidejűleg folyó településrendezési eljárás</u>

(*két HÉSZ egyidőben*) A településrendezési eszközök belső koherenciájával kapcsolatos visszásságnak ha lehet még súlyosabb esete az, amikor nemhogy a különböző szintű rendezési tervek nincsenek egymással összhangban, de még az azonos szintű és azonos területre vonatkozó tervekből is több van egyidőben. Egy panaszügyünk[30] kapcsán feltártuk, hogy Törökbálint hosszú

[26] http://szentendre.hu/magyar/varosfejlesztes/palyazatok/palyazatok

[27] A kiírt pályázat alapján az önkormányzat szerződést nem kötött, „csak egy településrendezési szerződés került megkötésre". Később azonban a képviselőtestület 148/2011. (IV.14.) Kt. sz. határozata alapján a korábbi „szabályozási folyamat elkészítését érdekmúlás miatt lezárja és rögzítette a folytatás szempontjait, új szerződéstervezet nem került jóváhagyásra". Szentendre város polgármesterének a JNO irodának címzett, 03-11-123-2011. üsz.-ú, 2011. július 14-i keltezésű levele alapján.

[28] A vízbázisok közelében tervezhető területfelhasználás tekintetében a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII.18.) Korm. rendelet további korlátozásokat tartalmaz.

[29] A Dunakeszi, Liget utcai 7 telek szabályozási tervére és helyi építési szabályzatára irányuló településrendezési eljárás tárgyában (JNO-206/2010)

[30] A Törökbálint Tükörhegy IV. fejlesztési területen megvalósítani kívánt lakópark-beruházás tárgyában (JNO-703/2010)

ideig *két* hatályos HÉSZ-szel is rendelkezett, amihez, bármilyen szokatlan is, sok kétség nem férhetett, hiszen mindkét önkormányzati rendelet a „Törökbálint Nagyközség Építési Szabályzata" címet viselte. Mindkét rendeletet többször, a 2001. évben elfogadottat 19 alkalommal, míg a 2002. évben elfogadott szabályzatot 3 alkalommal módosították, illetőleg mindkét rendelet területi hatályát a település teljes közigazgatási területére vonatkozóan határozták meg. Álláspontunk szerint amennyiben a helyi építés szabályait követhetetlen, áttekinthetetlen módon, egyidőben azonos területi hatállyal rendelkező több építési szabályzat rögzíti, az a településrendezés területén önmagában is jogbizonytalanságot, így a jogállamiság elvének sérelmén keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével kapcsolatban is visszásságot okoz.[31]

(*több, egymástól független módosítási eljárás*) Az előbb említett visszásság szélső eset, azonban a következő, lényegében ezzel egyenértékű megoldás sajnos meglehetősen általános. Ahogyan azt egy másik szentendrei panaszügyben[32] megállapítottuk, a város önkormányzatának településrendezési tevékenységére jellemző, hogy egyidejűleg van folyamatban a település egészére irányuló átfogó településrendezési eszközök felülvizsgálata, valamint számos más, egyes területekre irányuló külön településrendezési eljárás. Ezen külön eljárásokban természetesen külön-külön bírálják el az egyes szempontokat, a várható környezeti és egyéb hatásokat, illetőleg az SKV rendelet – és az egyéb hivatkozott magasabb szintű jogszabályok – előírásainak alkalmazási kötelezettségét, anélkül, hogy az egyes településrendezési eljárásoknak a település egészére, illetve akár csak a különböző fejlesztési célú településrendezéseknek az egymásra vagy együttesen gyakorolt hatásait átfogó, komplex módon vizsgálnák vagy vizsgálták volna. A településrendezési tevékenység ilyen módon történő „felszabdalásának" eredménye tehát az, hogy sem a vonatkozó jogszabályokban meghatározott, garanciális elemeket felsorakoztató eljárási rend, sem a településrendezési eszközök törvényben előírt, korábban említett egymásra épülő rendszere – a településfejlesztési koncepcióban meghatározott általános településpolitikai célkitűzéseknek a HÉSZ-ben és a szabályozási tervben történő részletes, egyedi módon történő kijelöléséig – nem érvényesül az egész település vonatkozásában. Egy további szentendrei vizsgálatunkban[33] a többes eljárásokkal összefüggésben szintén aláhúztuk az átlátható és rendszerszemléletű településrendezési szabályozás alkotmányos fontosságát. A párhuzamos eljárásokkal ugyanis az önkormányzat éppen a tervezési folyamatnak azt az átláthatóságát, a lakossági vélemények megfogalmazását teszi lehetetlenné, amit a formai, eljárási követelmények céloznának.

(*résztervek a település egészét befolyásoló programokról*) Még gyakoribb, hogy olyan tervek vonatkozásában hoznak az önkormányzatok elkülönült SZT-HÉSZ döntést, amelyek nagymértékben befolyásolják az egész település életét, ezért a törvény intenciója alapján átfogó tervre, azaz településfejlesztési koncepcióra vagy legalábbis TSZT-re volna szükség. Ebben a körben különös figyelmet érdemel a szentendrei Tófenék-Kőhegy alja településrendezési terv módosítására 2011-ben indult településrendezési eljárás[34]. Eleve a közvetlenül érintett településrészen túlmutató jelentőséget biztosított a tervnek az, hogy a Tófenék területe sérülékeny természeti értékekkel bír, tehát a település egészének az építési tevékenysége, területhasználata kihat a sorsára. Emiatt ez az ügy jól példázza az olyan szabályozást, ami csak az egész településre irányuló összefüggéseiben látható, vizsgálható, hiszen a tervezett változtatások csak így volnának alátámaszthatóak. Az önkormányzat azzal a döntéssel, hogy a terület szabályozását külön településrendezési eljárásban kívánta megvalósítani, épp ezt lehetetlenítette el. A „foltokban" történő szabályozás esetén is vizsgálnia kell az önkormányzatnak, hogy az adott területen tervezett területfelhasználás hogyan befolyásolja az egész település területhasználatát, hiszen ez a kihatás

[31] Törökbálint polgármestere állásfoglalás-tervezetünkre küldött észrevételeiben tájékoztatta irodánkat arról, hogy Törökbálint város önkormányzata az állásfoglalásban elemzett településrendezési eljárások időpontjában fennálló jogbizonytalanságot megszüntette azzal, hogy 2011 januárjában elkészíttette a HÉSZ egységes szerkezetbe foglalt szövegét.

[32] A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában (JNO-159/2010)

[33] A Szentendre város településrendezési eszközeinek felülvizsgálatára irányuló eljárás tárgyában (JNO-347/2011)

[34] JNO-347/2011

a területhasználat módosítása esetén fennáll. Azzal, hogy Szentendre önkormányzata a vizsgált településrendezési eljárásból a Tófenék–Kőhegy alja terület szabályozását kiemelte, annak tekintetében egyebek mellett az SKV lefolytatásának kérdéskörét az egyébként folyamatban lévő általános, az egész településre kiterjedő eljárástól elkülönítetten, azzal párhuzamosan vizsgálta, a környezetvédelmi szempontoknak a teljes település vonatkozásában történő érvényre juttatását ellehetetlenítette. Ezzel az egészséges környezethez való alapjoggal kapcsolatos visszásságot okozott.

II.1.2. A magasabb szintű területrendezési jogszabályok rendjébe történő illeszkedés

Az ország területrendezési tervét, a településre vonatkozó megyei területrendezési tervet, kiemelt térségekben a térségre vonatkozó területrendezési tervet is, mindig figyelembe kellene venni. Több ügyünkben is azt találtuk, hogy erről a településrendezési tervet készítők nem adnak számot pontosan, áttekinthetően, viszont a konkrét jogszabályi rendelkezéseket fontos kérdésekben megsértik.

(*a külső hierarchia területrendezési jogforrásai*) A magyar jogban a területi alapú tervezés különböző szintű eszközei léteznek, amelyek egyrészt az önkormányzatok szempontjából magasabb szintű (külső) jogforrások, így az országos és regionális területfejlesztési és -rendezési eszközök, illetőleg a helyi településrendezési eszközök (belső) rendszere, ami maga is hierarchikus. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény (Tftv.)[35] kimondja, hogy a kiemelt térség területrendezési terve nem lehet ellentétes az ország területrendezési tervével, a megye területrendezési terve pedig az ország és a kiemelt térség területrendezési tervével[36]. Az országban létező két kiemelt térségre vonatkozó szabály egyike, a budapesti agglomerációs törvény (BATrT) pedig megállapítja[37], hogy az Országos Területrendezési Tervről szóló törvény[38] (OTrT) rendelkezéseit a BATrT-ben foglalt eltérésekkel kell a Budapesti Agglomeráció területén alkalmazni. Az Étv. a fentiekkel összhangban rögzíti, hogy „a településrendezés eszközeinek készítése során a települést érintő jóváhagyott országos és térségi területrendezési terv rendelkezéseit figyelembe kell venni".[39] Az Étv. a magasabb szintű területrendezési terveknek való megfelelés követelményét az egyeztetési eljárások kapcsán is külön nevesíti[40].

(*a hierarchiába illeszkedés áttekinthetősége*) Egy adott legalsóbb szintű és legrészletesebb településrendezési eszköz (helyi építési szabályzat, szabályozási terv) megalkotása során tehát elvileg a felette levő mind az öt szintre figyelemmel kell lenni. Természetesen egy adott tervnél ennek a hatalmas szabálytömegnek csak bizonyos részei relevánsak, ezek kiválasztásához nagy szakértelem és tapasztalat kell. Ahhoz, hogy a véleményezésben résztvevő társadalmi szervezetek és helyi közösségek is megbizonyosodhassanak a településrendezési eljárás törvényességéről, illetőleg a képviselőtestület megalapozottan tudjon dönteni, a területi tervezés megfelelő magasabb szintű szabályainak való megfelelést megfelelően dokumentálni kell.
A budapesti agglomerációra vonatkozó regionális terv, a BATrT hatálya alá tartozó települések között[41] szerepel Dunakeszi városa is, tehát településrendezési eszközeiben – az OTrT és Pest megye területrendezési tervének rendelkezései mellett – a BATrT rendelkezéseinek is teljesülniük

[35] 1996. évi XXI. törvény (Tftv.)
[36] 23/B. § (2) bekezdés
[37] A BATrT 1. § (2) bekezdése
[38] 2003. évi XXVI. törvény
[39] A 9. § (1) bekezdésének első fordulata és (11) bekezdése
[40] Az Étv. 9. § (11) bekezdése, összhangban az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésével, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésével
[41] A BATrT 1/1. számú melléklete

kell. Egy Dunakeszire vonatkozó panasz alapján indított vizsgálatunkban[42] megállapítottuk, hogy a szabályozási terület tervének jóváhagyott dokumentációja nem tartalmaz olyan munkarészt, amely a BATrT szerkezeti tervében, illetve térségi övezeteiben meghatározott terület-felhasználási egységek lehatárolását rögzítené[43]. A dokumentáció mindössze azt rögzítette, hogy a BATrT 3. számú mellékletét képező térségi övezeti terv szerint mely kiemelt térségi övezetek érintik a tervezési területet, azonban nem tartalmazta, hogy hol találhatók ezek az övezetek, illetve azt sem, hogyan érvényesülnek rájuk a BATrT követelményei.

(*beépítés, terület igénybevétele*) A BATrT elsősorban a települési térség területére határozza meg a terület-felhasználási módokat, tehát elsősorban az önkormányzatok beépített és beépítésre szánt területeire[44] állapít meg szabályokat[45]. A regionális terv alapvető szabályainak megtartásával valamennyi érintett önkormányzat szabadon határozhatja meg a saját településrendezési szabályrendszerét. Ilyen alapvető elvárás, hogy a település szerkezeti tervében beépítésre tervezett lakó-, vegyes, gazdasági és üdülőterület akkor vehető ténylegesen igénybe, ha az igénybevétel nem sért táj- és természetvédelmi, környezetvédelmi, valamint kulturális örökségvédelmi érdeket, továbbá a tervezett funkció ellátásához szükséges közmű infrastruktúra egyidejűleg létrehozható[46]. Ennek megfelelően az érintett terület-felhasználási egységek vonatkozásában Dunakeszin kizárólag a jogszabályokban meghatározott feltételek teljesülése esetén lett volna elhelyezhető lakóterület funkció az adott területen. Ezek a feltételek nem teljesültek, azonban, ahogyan arra az előző pontban utaltunk, az önkormányzat döntését előkészíteni hivatott véleményezési anyag erről számot sem adott.

(*utalás a külső hierarchiának való megfelelés szükségességére*) A szentendrei szabályozási terv ügyében[47] ugyancsak megállapítottuk, hogy a véleményezési eljárás anyaga nem tartalmaz olyan dokumentumrészt, amely a BATrT szerkezeti tervében, illetve térségi övezeteiben meghatározott terület-felhasználási egységek lehatárolását rögzítené. A véleményezési anyag „Előzmények" című fejezetében mindössze azt rögzíti, hogy a szabályozási tervet a „felettes tervekkel összhangban, valamint az érintett államigazgatási szervek előzetes állásfoglalásának figyelembevételével kell elkészíteni". Ebben az ügyben a környezeti konfliktus a védett természeti területek és tájképi elemek miatt keletkezett, előbbiekről a budapesti agglomeráció területrendezési szabálya, utóbbiakról pedig az országos területrendezési szabályok rendelkeznek. A regionális tervben meghatározott kiemelt térségi övezetek kategóriái[48] [49] közül a szabályozási területen a véleményezési anyag szerint megtalálhatók a védett természeti területek védő övezete, polgári védelmi területek, továbbá a tájképvédelmi területek. A kiemelt térségek között szerepelnek a védett területek védőövezetébe tartozó területek is. A védett természeti területek övezetébe pedig az agglomeráció rendezési terve szerint az „országos és térségi ökológiai hálózat" részét képező az országos és a helyi jelentőségű védett természeti területek tartoznak[50]. E jogszabály előírása szerint a kiemelt térségi övezetekben a kialakult hagyományos beépítési módot megváltoztatni nem szabad[51]. Arról azonban, hogy a szentendrei SZT ezeknek a követelményeknek hol és mennyiben tesz eleget, a véleményezési anyag nem szól.

---

[42] A Dunakeszi, Liget utcai hét telek szabályozási tervére és helyi építési szabályzatára irányuló településrendezési eljárás tárgyában (JNO-206/2010)

[43] A dokumentáció rajzi munkarészei között a TSZT kivonaton szerepelteti az „országos ökológiai hálózat javasolt pontosítását", valamint a „tervezett Natura 2000 terület határát", az említett, meglévő BATrT terület-felhasználási egységek lehatárolása nélkül.

[44] OTRT 2. § 28. pont

[45] Ezeket a szabályokat az önkormányzatoknak a törvény hatálybalépését, azaz 2005. szeptember 1-ét követően indított településrendezési eljárásaikban kell alkalmazniuk. A korábbi években vizsgált ügyekben láttuk, hogy az elhúzódó eljárások, illetőleg a bonyolult átmeneti szabályok és kivételek miatt ez a kérdés rendkívül sok gyakorlati problémát vetett fel.

[46] BATrT 5. § (2) bekezdése b) és c) pontjai

[47] A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában (JNO-159/2010)

[48] BATrT 12. §

[49] 2011. szeptember 1-től a törvényt átfogóan módosította a 2011. évi LXXXVIII. törvény, az övezeti kategóriák is megváltoztak.

[50] BATrT 14. §

[51] Az ökológiai hálózat egyéb, tehát a természetvédelmi oltalom alatt álló területeken kívüli elemeire a BATrT nem tartalmaz további előírásokat.

(*tájképvédelem*) Az OTrT tartalmazza az országos jelentőségű tájképvédelmi terület övezetek vonatkozásában azokat az alapvető követelményeket, amelyeknek a településrendezés során is érvényesülnie kell[52]. Az övezetbe tartozó település településszerkezeti tervében csak olyan területfelhasználási egység jelölhető ki, továbbá helyi építési szabályzatában és szabályozási tervében csak olyan építési övezet és övezet hozható létre, amely a kijelölés alapjául szolgáló tájképi értékek fennmaradását nem veszélyezteti. Az építési övezetre vonatkozóan továbbá meg kell határozni az ott elhelyezett építmények tájba illesztésére vonatkozó szabályokat, ennek ellenőrzéséhez a tájképet jelentősen megváltoztató építmények terveihez külön jogszabályban meghatározott látványtervet is kell készíteni[53]. A szóban forgó szentendrei ügyben hozott állásfoglalásunkban azt állapítottuk meg, hogy ezeknek a magasabb szintű terület- és településrendezési jogszabályokban foglalt feltételeknek a teljesülését az önkormányzat döntését előkészíteni hivatott véleményezési anyagban nem vizsgálták, azoktól eltértek, ezért a környezetvédelem és a jövő nemzedékek érdekeinek sérelmén túlmenően a jogállamiság elve is sérült.

II.1.3. A természetes és az épített környezet védelmével kapcsolatos szakmai szabályok betartása

A településrendezési eszköz tartalmának meghatározásakor a magasabb szintű rendezési terveken túl is köti az önkormányzatot a vonatkozó joganyag. Az Étv. általános követelményei közt rögzíti, hogy az épített környezet alakítását és védelmét a jogszabályokkal összhangban álló településrendezési tervekkel, továbbá a jogszabályokban előírt építészeti, műszaki, biztonsági, egészségügyi, rendeltetési és használati, továbbá környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban kell megvalósítani.[54]

<u>Az épített környezet védelme</u>

(*az OTÉK-ban meghatározott egyes funkciók összeférhetetlensége*) A Törökbálinton a 2002-2005. évi településrendezési eljárás során[55] elfogadott településrendezési eszközök térképi megjelenítésén a településközpont vegyes, illetve kertvárosi területhasználattal jellemezhető területeket nem határolták el egymástól, így a településszerkezeti terv szöveges munkarésze sem lehetett alkalmas arra, hogy valóságos képet alkosson a fejlesztés várható környezeti hatásairól. Közelebbről megvizsgálva az esetet kiderült, hogy a nagyközség településrendezési döntésének eredményeként a település közigazgatási határa mentén, jellemzően csendes, kertvárosias jellegű terület mellett, a tényleges településközponttól távol jön majd létre településközponti vegyes területhasználat. Ez az elrendezés olyan zaj-, levegőszennyezés és egyéb elkerülhető környezetterheléssel jár, ami miatt nem felel meg az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog követelményeinek, amelyeket természetesen az épített környezet alakításával is teljesíteni kell. A szóban forgó törökbálinti településrendezési eljárás során elfogadott településrendezési eszközökkel kapcsolatban ezek miatt kifogásoltuk, hogy azok nem tárták fel megfelelően a fejlesztés környezeti hatásait. Az épített környezet alakítása, fejlesztése során ugyanis az önkormányzatok nagyon sokszor idéznek elő olyan környezeti terheket, amelyek elviselhetetlenek a saját településük, sőt adott esetben a szomszédos települések számára is.
A törökbálinti ügyben úgy tapasztaltuk, hogy jogsértés jogsértést szült: az új településközponti jellegű terület jogsértő elhelyezése a település közigazgatási határai mellé arra bátorította az

[52] 14/A. §
[53] OTrT 14/A. § (2) és (3) bekezdései
[54] Étv. 3. § (1) bekezdése
[55] A Törökbálint Tükörhegy IV. fejlesztési területen megvalósítani kívánt lakópark beruházás tárgyában (JNO-703/2010)

önkormányzatot, hogy az eredetileg 276 kialakítható lakással számoló terv nyomán a 2008-2009. években kiadott építési engedélyek szerint már 1040 lakás létesülhet a fejlesztési területen, ami természetesen jelentősen megváltoztatja a fejlesztés infrastrukturális igényeit és az ebből fakadó környezetterhelést is.

(a HÉSZ, illetve SZT *hiányában követendő építési jogi szabályok*) Az épített környezet védelmének általános és egyedi szabályainak természetesen akkor is érvényesülniük kell, ha az adott településen vagy annak egy részén valamilyen okból egyáltalán nem fogadtak el HÉSZ-t, illetve SZT-t. A rönöki gokartpálya üzemeltetésével kapcsolatos zajpanasz tárgyában hozott állásfoglalásunkban[56] megállapítottuk, hogy Szentgotthárd jegyzője és az Államigazgatási Hivatal jogsértően nem vizsgálta az általános településrendezési és az egyedi építésügyi követelmények teljesülését, és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoztak. Az Étv. szerint építési munkát végezni az e törvényben foglaltak, valamint az egyéb jogszabályok megtartásán túl, csak a helyi építési szabályzat, szabályozási terv előírásainak megfelelően szabad[57]. Rönök község területére vonatkozóan nincs hatályban sem helyi építési szabályzat, sem szabályozási terv. Az Étv. kimondja, ha egy adott területre vonatkozóan nincs hatályban helyi építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv, vagy azok nem szabályoznak teljes körűen, építési munkát és egyéb építési tevékenységet végezni csak az Étv., valamint az építésügyi követelményekre vonatkozó egyéb jogszabályok megtartásával és csak akkor lehet, ha a célzott hasznosítás jellege, a kialakuló telek mérete, a tervezett beépítés mértéke – beépítettség és építménymagasság – valamint módja, rendeltetése (területfelhasználása) illeszkedik a meglévő környezethez[58].

(*építési engedély és bejelentés nélkül végezhető építési tevékenység*) A rönöki ügyben a HÉSZ, illetve SZT hiányában irányadó szabálynak különös jelentőséget kölcsönzött az a tény, hogy amellett, hogy a tervezett sportlétesítmény területét településrendezési terv nem szabályozza, a gokartpálya – mint sportpálya – építése az ÖTM rendelet előírásai alapján építési engedély és bejelentés nélkül végezhető tevékenység. Ugyanakkor a vonatkozó jogszabály[59] alapján az építési engedély és bejelentés nélkül végezhető építési és bontási tevékenységet is csak az általános érvényű kötelező építésügyi előírások, továbbá más hatósági (védőterületi, biztonsági, közegészségügyi, tűzvédelmi, környezet-, természet-, táj- és kulturális örökségvédelmi, az egészséges és biztonságos munkavégzésre vonatkozó stb.) előírások megtartásával szabad végezni. Az erről szóló kormányrendelet szerint az építésügyi hatóságnak az ellenőrzése során kötelessége felkutatni az általános érvényű kötelező építésügyi előírások megsértésével végzett építési tevékenységet[60], illetőleg a legfontosabb ide vonatkozó rendelkezések[61] megsértése esetén a szabálytalanul végzett építési tevékenység jogkövetkezményeit kell alkalmazni, azaz a hatóságnak döntenie kell[62] a fennmaradási engedély megadhatóságáról[63] és bírság kiszabásáról. Ezek alapján a Jegyzőnek építésügyi hatósági jogkörében vizsgálnia kellett volna (kérelemre mindenképp, de hivatalból is) az általános érvényű építésügyi követelmények teljesülését akkor is, ha egyébként az adott építési tevékenység engedély, vagy bejelentés nélkül is elvégezhető. Tekintettel arra, hogy 2008. január 1-jét követően[64] elindult jogalkotási folyamat során jelentősen átalakult (leszűkült) azon építéssel járó tevékenységek köre, amelyek fölött a gyakorlatban is megvalósuló hatósági

[56] JNO-449/2010
[57] 18. § (1) bekezdés
[58] 18. § (2) bekezdés
[59] Az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX.15.) Korm. rendelet 43. § (2) bekezdés b) és c) pontjai
[60] 42. § (1) bekezdés bb) pont
[61] A 43. § (3) bekezdése szerint a (2) bekezdésben foglalt rendelkezésekről van szó
[62] A hivatkozott rendelet 39. §-ában foglaltak szerint
[63] Étv. 48. § (1) bekezdése szerint, ha az építményt, építményrészt szabálytalan építési tevékenységgel valósították meg, az építésügyi hatóság arra – az építtető vagy az ingatlannal rendelkezni jogosult kérelme alapján – fennmaradási engedélyt ad, ha a 36. §-ban meghatározott feltételek fennállnak vagy megteremthetők és az építtető az építési jogosultságát igazolta.
[64] Az ÖTM rendelet hatálybalépésével

kontroll érvényesül, még inkább felértékelődött a korábbiakban hivatkozott rendelkezések gyakorlati alkalmazása.

(*az általános építési szabályok*) Tartalmilag a rönöki ügyben a jegyzőnek és másodfokú hatóságának figyelemmel kellett volna lennie az OTÉK-ra, ami alapján építményeket csak úgy szabad elhelyezni, hogy azok megfeleljenek többek között a környezetvédelmi, egészségvédelmi és más biztonsági követelményeknek[65]. Ugyancsak az OTÉK általános szabályként fogalmazza meg, hogy az építményt és annak részeit a rendeltetési céljának megfelelően, és a helyszíni adottságok figyelembevételével kell megvalósítani úgy, hogy az méreteivel, elhelyezésével, építészeti kialakításával illeszkedjen a környezet és a környező beépítés adottságaihoz[66]. Azt is figyelembe kellett volna venni, hogy az OTÉK szerint továbbá a falusias lakóterület legfeljebb 7,5 m-es épületmagasságú lakóépületek, a mező- és az erdőgazdasági építmények, továbbá a helyi lakosságot szolgáló, nem zavaró hatású kereskedelmi, szolgáltató és kézműipari építmények elhelyezésére szolgál[67], jóllehet sportépítmény elhelyezhető[68].

(*a többszörös védelem elve*) Állásfoglalás-tervezetünkre vonatkozó észrevételében a Vas Megyei Kormányhivatal hangsúlyozta, hogy az OTÉK előbb idézett szabálya a zavaró hatás vizsgálatát a szolgáltató, kereskedelmi és kézművesipari építmények esetén írja elő, a sportépítmény esetén nem. Általánosságban véve egyetértettünk ezzel a gondolatmenettel, azonban jelen esetben a sportépítmény egy üzletszerűen működtetett gokartpálya volt, így az a szolgáltató építmény kategóriájának is megfeleltethető. Véleményünk szerint a közigazgatási jog egyik alapelve, az officialitás elve[69] szerint a hatóságoknak az eléjük kerülő ügyekben az összes törvényi tényállást alkalmazniuk kell, nem válogathatnak közülük úgy, hogy az ágazati jogalkotó(k) valamelyik rendelkezését egyszerűen figyelmen kívül hagyják. Ráadásul a környezetvédelmi jog rendszerszerű felépítéséből fakadóan az ilyen ügyekben eleve a többszörös védelem elve kell, hogy érvényesüljön, az érintett lakosok egészséges környezetének sokoldalú védelme nem függhet attól, hogy az alternatív besorolások közül a hatóság melyiket választja.

(*nem definiált fogalmak: sportlétesítmény, szolgáltatás*) Az OTÉK nem tartalmazza sem a szolgáltató építmény, sem a sportépítmény fogalmának részletes meghatározását. Általános elv, ha jogszabály nem határoz meg különös jelentést egy általa használt fogalomnak, kategóriának, akkor annak köznapi jelentéstartalmát kell alkalmazni a jogszabály értelmezése során. Szolgáltatás nyújtása alatt általában állandó, nyereségorientált üzletszerű tevékenység végzését érthetjük, sportépítmény pedig jellemzően a helyi lakosok szórakozatását, testi egészségének megőrzését szolgáló építmény. Helyi sportépítmény gyűjtőfogalma alatt általában sportpályát szokás érteni, illetve a fedett építményeket (épületeket). A gokartpálya technikai sport végzésére szolgál, rendszeres, üzletszerű üzemeltetéssel. Nem vitatva, hogy kellemes kikapcsolódást nyújt vendégei számára, nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy szolgáltató funkciót tölt be. Továbbá a gokartozás jellegéből adódóan környezeti hatásokkal jár, melyek zavarásra is alkalmasak lehetnek. Véleményük szerint tehát a fogalmak értelmezése felől közelítve is oda jutottunk, hogy a gokartpálya egyszerre minősül sport- és szolgáltató építménynek is.

A természetes környezet védelmére vonatkozó szabályok figyelembe vétele

(*az építési jogban található természetvédelmi szabályok*) Az Étv. több általános vonatkozású rendelkezése hangsúlyozza a természetvédelem követelményeinek szerepét a településrendezés so-

[65] 31. §
[66] 50. § (2) bekezdés
[67] 14. § (1) bekezdés
[68] 14. § (2) bekezdés 7. pont
[69] Vö. Ket. 3. § (2) bekezdés b) pont

rán, így rögzíti azt, hogy az épített környezet alakítását és védelmét a környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban kell megvalósítani.[70] A településrendezés célja az előbbi meghatározás értelmében – többek között – a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztését és védelmét is magában foglalja. A településrendezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendezés végrehajtásával bekövetkező változások az érintett lakosság életkörülményeiben, értékrendjében és szociális helyzetében hátrányos következményekkel ne járjanak.[71] Ennek érdekében biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét. Figyelembe kell venni többek között a környezet-, a természetvédelem, a tájhasználat és a tájkép formálásának összehangolt érdekeit, különös tekintettel a környezet olyan elemeinek és rendszereinek, mint a víz, a levegő, a talaj, a klíma és az élővilág védelmére.

(*a természetvédelmi jogban található építési szabályok*) Az egészséges környezet védelme csak többoldalú, komplex szabályozással valósítható meg. Ezért a településrendezési ügyekben teljes mértékben figyelembe kell venni egyebek között a természetvédelmi jog idevonatkozó rendelkezéseit is. A természetvédelmi törvény alapelvei között rögzíti, hogy minden természetes és jogi személy, valamint más szervezet kötelessége a természeti értékek és területek védelme[72]. A természeti értékek és területek csak olyan mértékben vehetők igénybe, illetve hasznosíthatók, hogy a működésük szempontjából alapvető természeti rendszerek és azok folyamatainak működőképessége fennmaradjon, továbbá a biológiai sokféleség fenntartható legyen. A településfejlesztési és rendezési döntések során tehát a természet védelméhez fűződő érdekeket figyelembe kell venni.

(*tájvédelem*) A Tvt. tájvédelem témakörének szabályanyagába tartozó rendelkezése szerint a tájhasznosítás és a természeti értékek felhasználása során meg kell őrizni a tájak természetes és természet közeli állapotát, továbbá gondoskodni kell a tájak esztétikai adottságait és a jellegét meghatározó természeti értékek, természeti rendszerek és az egyedi tájértékek fennmaradásáról[73]. A tájhasznosítás fogalmát a Tvt. nem tartalmazza. Az Országos Területfejlesztési Koncepció[74] fogalommagyarázata szerint ugyanakkor a tájhasznosítás a táj által kínált erőforrások – többek között a tevékenységek elhelyezése – helyi társadalom általi használata. Megállapítható tehát, hogy a tájhasznosítás magában foglalja a településrendezési célokra való hasznosítást, így a belterületbe vonást is, ezért erre is érvényesek a Tvt. szabályai.

(*az épített és a természetes környezet védelme a NKP-ban*) Az egyik szentendrei állásfoglalásunkban[75] részletesen hivatkoztuk a 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program[76] biológiai sokféleségről szóló fejezetét[77], amely kifejti, hogy az élőhely-védelem a természetvédelem egyik legfontosabb területe. A települési és épített környezet kérdései körében[78] a Program megállapítja, hogy a városok zöldfelületi ellátottsága nemzetközi összehasonlításban mennyiségi és minőségi szempontból rosszabb a közepesnél. A nemkívánatos helyzet kialakulásához a telkek értékesítésének és a beépítés engedélyezésének helytelen gyakorlata is hozzájárult. A zöldterületi ellátottság mértéke és a növekedés üteme[79] nem kielégítő. A NKP részét képező városi környezetminőség akcióprogram átfogó célja a természeti rendszerek és értékek megóvása, a biológiai sokféleség megőrzése, a természeti erőforrások fenntartható használata,

[70] Étv. 3. § (1) bekezdés b) pont
[71] Étv. 8. § (1) bekezdés
[72] Tvt. 5. §
[73] Tvt. 6. § (2) bekezdés
[74] A 97/2005. (XII.25.) Ogy. határozattal fogadta el az Országgyűlés
[75] A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában (JNO-159/2010)
[76] A 132/2003. (XII.11.) Ogy. határozattal fogadta el az Országgyűlés
[77] 2.1.4. pont
[78] 2.1.5. pont
[79] 1998-2001 között 3,5%, a későbbi években növekedésről aligha beszélhetünk

valamint a társadalom és a környezet harmonikus kapcsolatának kialakítása. Ennek részét képezi a környezeti szempontok érvényesítése a településfejlesztésben, -rendezésben és a korábbi hibákból eredő környezeti problémák csökkentése[80], a városok peremén kialakult kedvezőtlen környezeti hatású folyamatok szabályozása (többek között a városi, városkörnyéki zöldfelületek megőrzése, rekreációs célú erdőtelepítés) a biológiai sokféleség megőrzése és a hazai tájak védelme.

(*a városi szintű környezetvédelmi program, mint sajátos településrendezési dokumentum*) Az országos szinthez hasonlóan nagyobb városaink is kiegészítették tervezési rendszerüket környezetvédelmi programokkal, amelyek szorosan kapcsolódnak a településrendezési tervekhez. Az előző pontban hivatkozott ügyben[81] láthattuk, hogy Szentendre város környezetvédelmi programja 2006-ban készült el. A program egyik fejezete „A településfejlesztés környezeti szempontú alakítása" címet viseli, amely kifejti, hogy „Szentendre Településrendezési Tervében rögzíteni kell, hogy valamennyi terület-felhasználás, létesítés, beavatkozás tervezése során érvényre kell juttatni a környezetvédelmi előírásokat, a város terjeszkedése nem veszélyeztetheti a természeti területek háborítatlanságát, az új településrészek tervezése és kialakítása közparkok, illetve jelentősebb zöldfelületek kialakításával történhet. A településszerkezet – bár nem környezetvédelmi kategória – komoly hatással van a környezeti terhelések eloszlására és mértékére. A növekedő, szétterülő településszerkezet gerjeszti a közlekedési igényt, természeti-, illetve zöldterületeket élhet fel." A város környezetvédelmi programjának „Természet- és tájvédelem" című része szerint „a térségben – így Szentendrén is – a fejlesztések egyik fő iránya kell, hogy legyen a táj, és a hozzá kötődő állat- és növényvilág megőrzése, rehabilitációja, az élőhelyek bővítése". Szentendre környezetvédelmi programjában tehát elkötelezte magát a fenntartható városfejlesztés mellett.

(*a természetvédelmi tervek gyakorlati érvényesülése*) Az irodánk által vizsgált szentendrei településrendezési eljárás Étv. szerint zajló közbenső véleményezési szakasza[82] során a felügyelőség az előző pontokban hivatkozott különböző szintű természetvédelmi tervekre hivatkozva negatív tartalmú állásfoglalást bocsátott ki. Állásfoglalásának indokolásában kifejtette, hogy a Szentendre, Egres úti 2. számú fejlesztési terület (Tegez utca) határos több természetvédelmi oltalom alatt álló területtel. A fejlesztési terület szomszédságában található különleges madárvédelmi terület[83], ezen felül a közelben helyezkedik el a szintén a NATURA 2000 hálózat részét képező Pilis-Visegrádi-hegység kiemelt jelentőségű különleges természet-megőrzési terület, illetve az országos jelentőségű természetvédelmi oltalom alatt álló Duna-Ipoly Nemzeti Park. A fejlesztési terület közvetlenül határos az OTrT-ben lehatárolt és a megyei területrendezési tervben[84] megjelenített országos ökológiai hálózat övezetének magterületével. A felügyelőség kifejtette, hogy a szabályozási területen olyan erdős pusztarét növénytársulás található, mely védett növényeknek is otthont ad. A fejlesztési terület a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló jogszabály[85] alapján védett fajnak minősülő növényfajok élőhelye. Az állásfoglalásában megállapította a felügyelőség, hogy a területen olyan, mára már egyre ritkuló társulások találhatóak, amelyek védelemre érdemesek. Továbbá a terület, különös tekintettel a rajta megtalálható védett növényekre, része lehet a fentebb említett védett területek működésének, hiszen táplálkozó- és élethelyül szolgál, emellett pedig közlekedési folyosót képez az egyes védett területek között.

(*a természeti terület közvetlen szomszédságában tervezett változtatások hatásainak a figyelembe*

[80] NKP 3.4.1. pont
[81] A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában (JNO-159/2010)
[82] 9. § (3) bekezdés
[83] HUDI10002 területkóddal Börzsöny és Visegrádi-hegység néven kijelölt különleges madárvédelmi terület
[84] A Pest Megyei Területrendezési tervről szóló 21/2006. (IX.8.) Pm. sz. rendelet
[85] 131/2001. (V.9.) KöM rendelet 1. számú melléklete

vétele) A felügyelőség álláspontjával szemben a tervezők által készített véleményezési anyag a tájrendezési javaslatokat tartalmazó részben kifejti, hogy „a tervezési területen sem országos, sem helyi jelentőségű védett természeti érték nincs. A Natura 2000 és az országos ökológiai hálózat övezetei nem érintik, és nem határosak vele. A DINPI vizsgálata szerint a 0363/39-42, 44-46 helyrajzi számú telkeken és a 0363/86 helyrajzi számú úton megóvásra érdemes bozótosodó szubpannon sztyepp található. A jelölt, megóvásra érdemes növényzeti folt elszigetelt, hosszú távú fennmaradása, megőrizhetősége elszigeteltségéből adódóan kétséges." Álláspontunk szerint tarthatatlan az a szakmai álláspont, amely a felügyelőség által kifejtett érvek, hivatkozott természetvédelmi tervek ismeretében sem hajlandó tudomásul venni a szabályozás alá vont terület és a közelében levő értékes természetvédelmi területek közötti kölcsönhatásokat. Éppen ez vezet ugyanis elkerülhetetlenül a védett területek elszigetelődéséhez és azután fokozatos felmorzsolódásához, eltűnéséhez.

(*a lakóterületi funkció elkerülhetetlen hatásainak a figyelembe vétele*) A szentendrei önkormányzat az államigazgatási szervek közötti egyeztetések nyomán igyekezett olyan kompromisszumokat kialakítani, amelyek során építési-fejlesztési terveit maradéktalanul megvalósíthatja, azonban bizonyos mértékig a természetvédelmi szempontokra is figyelemmel van. (Az önkormányzat megoldása természetesen nem felel meg a kompromisszum definíciójának, ahol általában mindkét álláspontnak engednie kell.) A helyi építési szabályzat tervezetének szövegébe bekerült módosítás a szabályozási terület védett növényekkel fedett területének egy részére vonatkozóan a következőképpen fogalmazott: „Az Lke-16 jelű építési övezet területén, a szabályozási terven jelölt, telken belül kötelezően fönntartandó zöldfelületen a terepfelszínt megváltoztatni, a talajt megbontani nem szabad. A telken belül kötelezően fönntartandó zöldfelületet az építés megkezdésétől a használatbavételi engedély megszerzéséig el kell keríteni, gépkocsi forgalomra és deponálásra nem lehet használni. Az érintett telkeken az építkezés megkezdését a KDVKTVF-nél (felügyelőség) is be kell jelenteni." Nyilvánvalónak látszik számunkra, hogy ezek látszatintézkedések, ha ugyanis egyszer egy területen épületeket húznak fel és közműveket létesítenek, családok állandó jelleggel laknak, gépkocsival közlekednek, ott a természetes zöldfelület elpusztul vagy súlyosan degradálódik. Ráadásul a fokozott korlátozást a HÉSZ csak az építkezés időtartamára határozza meg, csak ebben az időszakban teszi kötelezővé a terület elkerítését, illetve tiltja meg a védett növénytársulás előfordulási helyén gépkocsi parkolását vagy az építési anyagok tárolását. Az építkezés befejezését követően mindössze a talaj megbontásának tilalma vonatkozik erre a területre.

(*az építési tilalmak alkalmatlansága természetvédelmi célokra*) Az Étv. a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító sajátos jogintézmények felsorolása körében tartalmazza a tilalmak meghatározását, a településrendezési kötelezések köréről rendelkezik[86]. A tilalmak a törvényben meghatározott célok érdekében rendelhetőek el.[87] Eszerint a településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében az érintett területre változtatási, telekalakítási, illetőleg építési tilalom (a továbbiakban együtt: tilalom) rendelhető el. A tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, s azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn. A tilalmak felülvizsgálatát a HÉSZ és a hozzá tartozó szabályozási tervek felülvizsgálatával együtt el kell végezni[88]. Látható tehát, hogy ezeknek a tilalmaknak az elrendelését kizárólag meghatározott közérdek fennállása esetén – így a településrendezési feladatok megvalósítása, illetve a természetvédelmi, környezetvédelmi veszélyhelyzetek megelőzése érdekében – teszi lehetővé a jogszabály. Azt is elrendeli, hogy ezek időtartamát a feltétlenül szükséges időtartamra kell korlátozni.. Az Étv.-ben foglalt tilalmak tehát a természetvédelmi területek tartós megőrzésére

[86] Étv. 17. § b) és h) pontjai
[87] Étv. 20. § (1) bekezdés
[88] Étv. 20. § (2) bekezdés

nem alkalmasak.

(változtatási tilalom jogellenes elrendelése az Alkotmánybírósági határozatok tükrében) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata több ízben rámutatott a változtatási tilalom elrendelésének korlátaira. Ezen tilalom a tulajdon feletti rendelkezési jogot, mint a tulajdonhoz tartozó részjogosítványt meghatározott időtartamra korlátozhatja. A tulajdonkorlátozás alapjául szolgáló közérdek az épített környezet védelme, illetve a településrendezési feladatok megvalósítása érdekében a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv elkészítésének időszakára a tervezés, illetőleg a terveknek – elfogadásuk utáni – megvalósíthatósága ellehetetlenülésének megakadályozása[89]. A változtatási tilalom legalább telektömb méretű területrészre rendelhető el[90], abból következően, hogy a tilalom a helyi építési szabályzat, szabályozási terv elkészítésének, illetve felülvizsgálatának időszakára, de maximum 3 évre vonatkozhat. Az Étv. előírásai szerint ugyanis helyi építési szabályzat és szabályozási terv legalább telektömb[91] méretű településrészre készülhet[92]. Az Alkotmánybíróság elvi jelleggel megállapította, hogy a joggal való visszaélés tilalma érvényesül a közjogban is. Kimondta, hogy alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel[93]. Joggal való visszaélést valósít meg az az önkormányzati rendelet például, mely a változtatási tilalmat egy ingatlanra rendeli el[94]. Ezek az adatok megerősítik az előző bekezdésben írt következtetéseinket.

(*lakóépület védett növények élőhelyéül szolgáló mezőgazdasági területen*) Ugyancsak a természetvédelmi hatóság (DINPI) kifogásolta[95] egy másik szentendrei ügyünkben[96] az ún. Boldogtanya hatályos településrendezési eszközök szerinti mezőgazdasági övezetben található telkeinek olyan szabálymódosítását, amely egy lakóépület elhelyezését tenné lehetővé. A DINPI a Tvt.-re hivatkozott, melynek értelmében „tilos a védett növényfajok egyedeinek veszélyeztetése (...) élőhelyeinek veszélyeztetése, károsítása".[97] A második egyeztető tárgyaláson készült jegyzőkönyvben foglaltak szerint az önkormányzat szándéka a szóban forgó területen egy lakóépület elhelyezésének lehetővé tétele volt. A településrendezési eljárás során készült iratokból és dokumentációkból nem állapítható meg, hogy melyek azok a kiemelkedően fontos, a köz- és magánérdek hosszú távú egyensúlyát biztosítani hivatott településrendezési elvek, célok, amelyek kizárólag ezen, védett növényeknek is élőhelyül szolgáló területrészen lakóépületnek az elhelyezését indokolják. A képviselőtestület ülésére készített előterjesztés a DINPI jogszabályon alapuló kifogásának be nem fogadására az alábbi indokolást tartalmazza: „A természeti értékek védelméről szóló törvény nem tiltja a mezőgazdasági övezeten belül lakóépület elhelyezésének lehetőségét." Természetszerűleg nem tartalmaz ilyen kitételt a Tvt., hiszen annak tárgya nem a településrendezés, ez azonban nem értelmezhető úgy, mint az általános tilalom alóli felmentés. Az adott esetben elegendő tehát, ha a Tvt. azt mondja ki, hogy a védett növényfajok élőhelye nem károsítható (amely károsítás, sőt elpusztítás, ahogyan arra a korábbiakban utaltunk, a beépítendő területen, a lakófunkcióval összefüggő egyéb területeken pl. a ház megközelítési útvonalán egyértelműen fennáll), a településrendezési terv ezzel ellentétes tartalmú nem lehet. A DINPI kifogása jogszabályon alapuló volt, amit az önkormányzatnak figyelembe kellett volna vennie.

[89] 152/B/2002. AB határozat, ABH 2002, 1591, 1595.
[90] 125/2008. (X.17.) AB határozat, Magyar Közlöny 2008. évi 148. szám, 16941, 16944.
[91] Étv. 2. § 26. pont szerint a telektömb meghatározása: a telkek olyan csoportja, amelyet minden oldalról közterület vagy részben más beépítésre nem szánt terület határol.
[92] Étv. 12. § (1) bekezdés, 13. § (5) bekezdés
[93] 31/1998. (VI.25.) AB határozat (ABH 1998, 240, 245-246.)
[94] 139/2008. (XI.20.) AB határozat (ABH 1482, 1485.)
[95] Korábban a Földhivatal a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvényre hivatkozással szintén kifogásolta a tervezett változtatást, ezt a véleményét azonban a képviselőtestület ülését megelőző napon írásban visszavonta és a lakóépület elhelyezését lehetővé tévő övezeti átsorolás ellen (Má-2A* övezet) kifogást nem emelt.
[96] A Szentendre város településrendezési eszközeinek felülvizsgálatára irányuló eljárása tárgyában (JNO-347/2011)
[97] Tvt. 42. § (1) bekezdése

(*út átvezetése Natura 2000-es területen*) Az előbb említett ügyben természetesen a mezőgazdasági terület közepén álló házhoz megfelelő utat is kellett tervezni. Hasonlóan az épület jogi megítéléséhez, a Natura 2000-es területre vonatkozó jogszabályban meghatározott kötelező vizsgálatok lefolytatása nélkül nem tervezhető út nyomvonala sem. A Natura 2000 rendelet ugyanis egyértelműen szabályozza, hogy olyan terv vagy beruházás elfogadása előtt, amely valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak vizsgálatot kell végeznie. A vizsgálat tárgya a tervvel, illetve beruházással érintett terület kiterjedése, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedése, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatok, továbbá a terv várható hatásai a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére. Amennyiben a vizsgálat alapján a tervnek jelentős hatása lehet, megfelelő szakértői közreműködéssel hatásbecslést kell végezni.[98] Vagyis az önkormányzatnak először azt kellett volna vizsgálnia a tervezett nyomvonal kapcsán, hogy annak a Natura 2000-es besorolás alapjául szolgáló jelölő fajok helyzetére gyakorolt hatása jelentős-e. E vizsgálat eredményeként – amennyiben az jelentős hatást feltételez – a hatásbecslési dokumentációt is kell készíteni. Az eljárásban keletkezett iratok alapján az önkormányzat mind a vizsgálatot, mind az annak alapján esetlegesen szükséges hatásbecslési dokumentáció készítését is elmulasztotta. Ezzel a Natura 2000 rendelet vonatkozó előírásait megsértette.[99]

(*a törvénysértő terv nem hagyható jóvá annak a reményében, hogy a törvénysértést később az egyedi hatósági ügyekben orvosolják majd*) A hivatkozott szentendrei ügyben megállapítottuk, hogy nem hivatkozhat törvényesen az önkormányzat arra, hogy a későbbiekben a természetvédelmi hatóságok az egyedi engedélyeztetés során az eljárásban részt vennének és úgysem adnák meg a szakhatósági hozzájárulásukat, hiszen ez azt jelentené, hogy egy elismerten jogsértő módon megalkotott terv valamilyen módon mégiscsak a megvalósítási szakba lép. A Natura 2000 rendelet már a terv elkészítésére előírja a vizsgálatokat, azokat tehát nem lehet a későbbi hatósági eljárások idejére halasztani. A véleményeztetés során felmerülő kifogások közül környezeti szempontból kiemelt, a fentiekben részletezett esetekben az önkormányzat jogszabályon alapuló véleményt nem vett figyelembe, és ezzel a törvénysértéssel az egészséges környezethez fűződő alapjoggal kapcsolatos visszásságot idézett elő.

(*a „nem jogszabályon alapuló" kifogások kezelése a településrendezési eljárásokban*) Álláspontunk szerint a „nem jogszabályon alapuló" kifogás kifejezés félrevezető, hiszen a településrendezési véleményezési eljárásban résztvevő szakhatóság minden esetben jogszabályon alapuló észrevételeket tesz, legfeljebb bizonyos esetekben konkrét jogszabályhelyeket jelöl meg, másutt pedig a szakmai feladatait és felelősségi körét meghatározó jogszabályokra hivatkozhat. Ezzel együtt a tárgyalt szentendrei állásfoglalásunkban fontosnak tartottuk megjegyezni, hogy az Étv. a „nem jogszabályon alapuló" kifogások figyelmen kívül hagyása esetére is tartalmaz garanciális szabályokat, elsősorban az indokolási kötelezettséggel, valamint annak nyilvánosságával kívánja biztosítani, hogy az önkormányzat a településrendezési eszközre vonatkozó döntését valóban a törvényben foglalt településrendezési célok megvalósítása érdekében hozza. Tehát ezekben az esetekben is – az ún. nem jogszabályon alapuló kifogások be nem fogadása esetén – be kell mutatnia az önkormányzatnak indokolásában azokat a településrendezési célokat, kiemelten fontos érdekeket, amelyek miatt a véleményt nem áll módjában befogadni. Az önkormányzati döntéshoza-

[98] Natura rendelet 10. § (1)-(2) bekezdései

[99] Egy korábbi ügyünkben Pilisszentkereszt akkor folyamatban lévő településrendezési eljárása kapcsán, a JNO-32/2010 számú állásfoglalásban részletesen kifejtettük (az állásfoglalás „D/2 A Natura hatásbecslő dokumentáció hiánya által okozott visszásság" alcíme alatt), hogy a hatásbecslés elmulasztása egy olyan terv esetén, amelyről már megállapították, hogy valószínűleg jelentős hatást gyakorol egy Natura 2000-es területre, a természetes élőhelyek és a vadon élő növény- és állatvilág megőrzéséről szóló 92/43/EGK irányelven keresztül sérti az uniós jogot és végső esetben – amennyiben a magyar fél nem orvosolja az európai jog megsértését – az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárását vonhatja maga után.

tal jogállami keretek közt történő működése is a döntéshez fűződő indokok, érvek teljeskörű és nyilvános bemutatását és alátámasztását kívánja meg. Az egészséges környezethez fűződő alapjoggal kapcsolatos visszásság okozásán túl a szentendrei ügyben a megfelelő indokolást elmulasztó önkormányzat eljárása a garanciális elemeket hordozó, kötött eljárásrend megsértése miatt a jogbiztonság követelményének sem felelt meg.

Az egyes környezetvédelmi szabályok figyelembevétele

(*a településrendezés környezetvédelmi jogforrásai*) Számos ügyben tapasztaltuk, hogy az önkormányzatok településrendezési feladatuk felelőtlen és több szempontból is hibás ellátásával nem a környezeti problémák megszüntetését, hanem éppen ellenkezőleg azok létrejöttét, vagy súlyosbodását idézik elő. A környezetvédelmi szabályok betartása a településrendezés során közvetetten a jogforrási hierarchia elvéből következik, hiszen a helyi rendeletek nem lehetnek ellentétesek a magasabb szintű jogszabályokkal. A két határozattal elfogadott tervfajta esetén pedig a jogállamiság elvéből következően kell a magasabb szintű tervek és a tervezésre, valamint a tervezés tárgyára vonatkozó szabályokat figyelembe venni. Az önkormányzatok feladataira vonatkozó jogszabályok, amelyek között a települési környezet védelme is szerepel, természetesen vezető helyet foglalnak el a településrendezés jogforrásai között, így különösen fontos, hogy az önkormányzati feladatok között összhang legyen, azaz az egyik feladat teljesítésekor ne lehetetlenítsék el más feladatok végrehajtását. Esetünkben ez azt jelenti, hogy a településrendezés, a település gazdasági, társadalmi fejlesztése és a helyi környezet védelme nem kerülhet konfliktusba, ezeket a célokat együtt kell megvalósítani.
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen a településfejlesztés, a településrendezés. A feladatok között ugyanakkor az önkormányzati törvény előírja az épített és természeti környezet védelmét is[100]. A két témakört összekapcsolja a Kvtv. hatályáról szóló rendelkezés[101] is, ami alapján a környezetvédelmi törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvény rendelkezik az épített környezet alakításáról és védelméről, azaz a Kvtv. részlegesen a hatálya alá vonja az épített környezet védelmével kapcsolatos egyedi és általános eljárásokat, ideértve a településrendezési eljárást is. Ez közelebbről azt jelenti, hogy a Kvtv. általános rendelkezéseit, alapelveit ezekben az eljárásokban is figyelembe kell venni, ezen kívül pedig természetesen alkalmazni kell az egyes környezetvédelmi ágazati jogszabályokban foglalt konkrét előírásokat is.
A Kvtv.-ből különösen fontos az együttműködés elvének alkalmazása[102], de a téma fontossága miatt a környezetvédelmi alapkódex nevesítve is kitér a településrendezés során a környezetvédelmi szempontok figyelembe vételére[103]. Végül, a magunk részéről a településrendezésre is vonatkoztatjuk a Kvtv. védelmi övezetekre vonatkozó általános rendelkezéseit[104].

[100] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése
[101] 3. § (1) bekezdés e) pont
[102] A Kvtv. 10. § (1) bekezdése szerint az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. Ezt az elvet erősíti a 46. § (1) bekezdés d) pontja, amely szerint a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében együttműködik a környezetvédelmi feladatot ellátó egyéb hatóságokkal, más önkormányzatokkal, egyesületekkel (jelenleg hatályos szóhasználat a törvényben).
[103] A Kvtv. 27. § alapján a természetes és épített környezet összehangolt védelme érdekében a területfejlesztési koncepciókban, a területrendezési és településrendezési tervek elkészítése során a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait is fel kell tárni, és értékelni, a szükséges környezetvédelmi intézkedéseket környezetvédelmi fejezetben – vagy önálló környezetvédelmi tervben, illetőleg programban – kell rögzíteni. Ezek tartalmi követelményeit e törvény, valamint külön jogszabályok állapítják meg. Ugyancsak összefügg a településrendezéssel az önkormányzatokról szóló fejezetből a 46. § (1) bekezdés f) pontja, aminek alapján az önkormányzat a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását.
[104] A Kvtv. 34. § (1) bekezdése alapján a környezeti elemeknek vagy azok rendszerének a veszélyeztető hatások elleni védelme érdekében védelmi övezetek jelölhetők ki. A (2) bekezdés szerint a védelmi övezetekben – külön jogszabályok rendelkezése alapján – egyes

Természetesen az Étv. is számos környezetvédelmi tartalmú előírást fogalmaz meg. A településrendezés célkitűzései között előkelő helyet foglalnak el a környezet védelme, illetőleg a védekezés a környezeti ártalmak ellen[105]. A környezetvédelem és a településrendezés összefüggése nem ritkán a közérdek és a magánérdek összehangolásáról szól[106], amibe bele kell értenünk nem csak a közösségek mai érdekeinek az előtérbe helyezését, hanem a rendezési terveknek a közelebbi és távolabbi jövőről is gondoskodniuk kell. Ez a tervezés alapvető feladata, önkormányzataink pillanatnyi pénzszűke vagy igen-igen nyomós magánérdekek miatt rendre elfeledkeznek erről.

(*A környezetszennyezés és a lakófunkció egymás mellé kerülésének két útja*) A településrendezési eljárások során jelentkező környezeti konfliktusok jellemzően két nagy csoportra oszthatók. A településrendezési döntések többnyire új – zajjal, bűzzel, légszennyezéssel stb. – járó környezethasználatok megvalósítását teszik lehetővé, és ez okoz a lakosságot zavaró, illetve a környezeti elemekre hátrányosan ható környezeti terhelést, igénybevételt a szabályozási területen. Ilyen ügyek voltak a JNO 2011-es panaszügyei közül a szentendrei ügyek, a dunakeszi, a piliscsabai és még több ügy. A másik – ritkább – eset, amikor a település növekedésével a lakóterület közelíti meg a már régóta működő ipari, gazdasági telepeket, mintegy „rájuk nőve", holott azok addig – éppen zavaró hatásaik miatt – a lakott területektől kellő távolságban helyezkedtek el. A következő bekezdésekben két ilyen ügyet ismertetünk.

(*a megelőzés és az elővigyázatosság elve a városi terjeszkedés folyamatában*) Egy nyíregyházi panaszügy[107] kapcsán megállapítottuk, hogy környezeti konfliktusok keletkezhetnek úgy is, hogy az addig – távolságuknál fogva – nem zavaró hatású létesítmények terhelése zavaróvá válik. A megelőzés és elővigyázatosság elve ezekben az esetekben is feltétlenül alkalmazandó, hiszen ezen elvek általában a környezeti ártalmakra, azok elkerülésére vonatkoznak. A településrendezési követelmények alapján az önkormányzatok nem jelölhetnek ki védendő funkciót olyan területeken, amelyek eleve nem alkalmasak e funkcióra a szennyezett környezeti állapot, kedvezőtlen környezetminőségi jellemzők (tipikusan: bűz, zaj, légszennyezettség) miatt. Erre csak akkor van lehetőség, ha egyidejű, hatékony és egyik fél számára sem hátrányos intézkedéseket hoznak a környezetminőség javítása érdekében. Vizsgálatunk az ilyen jellegű ügyekben arra irányult, hogy mindezen követelmények miként jelennek meg a településrendezés szabályozásában, illetve, hogy a konkrét ügyben az önkormányzati településrendezési eljárások megfeleltek-e ezen előírásoknak.

(*a város ráépülése egy állattartó telepre*) A nyíregyházi ügyben az önkormányzat a településrendezési eljárások kezdetétől tudomással bírt a panaszos állattartási tevékenységéről, ami mellé a lakófunkciót készültek telepíteni, sőt a lakófunkció és az állattartó telep összeegyeztethetetlenségére mind a panaszos, mind pedig az egyeztetésekben részt vevő felügyelőség nyomatékosan

---

tevékenységek korlátozása vagy tilalma, építési, anyagfelhasználási, területhasználati korlátozások és tilalmak, illetőleg rendszeres mérési és megfigyelési kötelezettségek rendelhetők el.

[105] Az építési törvény 7. § (1) bekezdése szerint a településrendezés célja a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése. A (2) bekezdés a) és b) pontjai alapján a településrendezés feladata, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és beépítésére vonatkozó helyi szabályok kialakításával:
a) meghatározza a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit;
b) a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett.

[106] Az Étv. 8. § szerint a településrendezés során biztosítani kell a területeknek a közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét, figyelembe véve (egyebek mellett):
a) az egészséges lakó- és munkakörülmények, a népesség biztonságának általános követelményeit,
b) a népesség demográfiai fejlődését, a lakosság lakásszükségletét,
e) a környezet-, a természetvédelem, a tájhasználat és a tájkép formálásának összehangolt érdekeit, különös tekintettel a víz, a levegő, a talaj, a klíma és az élővilág védelmére,
f) a lakosság megélhetését, ellátását biztosító gazdasági érdekeket, a munkahelyek megőrzésének és új munkahelyek teremtésének érdekeit, a mező- és az erdőgazdaság, a közlekedés, a posta és a hírközlés, az ellátás, különösképpen az energia- és a vízellátás, a hulladékeltávolítás és -elhelyezés, a szennyvízelhelyezés és -kezelés, valamint a nyersanyaglelőhelyek biztosítását.

[107] A nyíregyházi „Őzdomb" lakókert településrendezési eljárása tárgyában (JNO-602/2010)

felhívta a figyelmet. Az alapvetően juhászattal foglalkozó panaszos bővíteni, modernizálni kívánta a tevékenységét. A településrendezési eljárás megindulásával egy időben Nyíregyháza MJV polgármestere és jegyzője is, közös nyilatkozatukkal támogatásukról is biztosították a panaszosnak az FVM Megyei Hivatalához benyújtandó pályázatát, sőt igazolták, hogy az általa tervezett gazdasági épület felújítás összhangban van a város közgyűlése által elfogadott Általános Rendezési Terv előírásaival.
Az új lakóterületre vonatkozó településrendezési tervek előzetes véleményezése során[108] a Területi Főépítész többek között azt javasolta, hogy „megkülönböztetett figyelmet fordítsanak a levegőtisztaság- és zaj elleni védelem kérdéseire" és rámutatott, hogy a kérdéses tervezési fázisban még igen jó esélyei vannak az ártalmak megelőzésének. Ennek ellenére a panaszosnak két évvel később, 2004-ben az újságból kellett értesülnie arról, hogy a legelői és istállói melletti telephelyre a város nem erdőt telepítene, illetve nem egyéb ipari terület lesz ott, hanem lakótelep épül. Levelet írt az önkormányzatnak, amiben jelezte, hogy állattartó telepei a kérdéses területtől mintegy 400 méterre vannak, azokat továbbra is üzemeltetni akarja és ezért kéri, hogy a több évtizede meglévő létesítményeket a lakótelep építési engedélyének kiadásánál vegyék figyelembe. Konkrétabban a panaszos azt kérte, hogy az „építési távolságot úgy határozzák meg, hogy az állatok (juh, csirke) tartása szaggal jár és ezt az építtetők vegyék tudomásul, mielőtt hozzá kezdenek építkezni". A város főépítésze egyetértését fejezte ki ezzel a kéréssel, a településrendezési eljárásban aktívan résztvevő környezetvédelmi felügyelőség is javasolta, hogy a későbbiekben csak akkor engedélyezzék lakóépület építését, ha a zavaró hatásoktól megfelelően távol vannak. Az állásfoglalásunk tervezetére adott válaszában a Belügyminisztérium is hasonló álláspontot foglalt el.

(*állattartó telepek védelmi övezete*) A levegővédelmi jogszabály védelmi övezeteket határozott meg többek között a nagy állatszámú állattartásra is[109]. A védelmi övezet kijelölésének kötelezettségét a kormányrendelet ugyan a hatályba lépését követően létesített telephelyekre írta elő, de a jogalkotó akarata nyilvánvalóan arra irányult, hogy a fordított esetben, amikor a település közelítené meg az állattartó telepeket, a védelem akkor is érvényesüljön. A településrendezési terv készítése során tehát értelemszerűen alkalmazni kell a védőterületeket a meglévő állattartó telepek közelébe tervezett lakóterületekre is. A rendezési tervet véleményező felügyelőség arra is rámutatott, hogy ez a levegővédelmi rendelet már az EU-s irányelvek alapján, az elérhető legjobb technika figyelembevételével készült, ezért ezeknek a védőtávolságoknak az alkalmazásával és következetes betartásával elkerülhetőek, illetve megelőzhetőek a lakossági panaszok.

(*az Étv. általános környezetvédelmi rendelkezéseinek a figyelembe vétele*) A JNO több esetben[110] rögzítette, hogy a településrendezéssel szemben alapvető elvárás, hogy a környezet állapotát legalább szinten tartsa, illetőleg hozzájáruljon a környezetminőség javításához. Ezzel kapcsolatban az Étv. általános érvénnyel kimondja, hogy a településrendezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendezés végrehajtásával bekövetkező változások az érintett lakosság életkörülményeiben, értékrendjében és szociális helyzetében hátrányos következményekkel ne járjanak[111]. Ennek érdekében biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét. Mindezek alapján megállapítható, hogy az ezt figyelmen kívül hagyó önkormányzat az egészséges környezethez való jog érvényesülésével kapcsolatos visszásságot okozott azzal, hogy jóllehet a város saját településszerkezeti terve is előírta, hogy a szabályozási tervben az állattartó telepek körül védőtávolságokat kell kijelölni, addig a 2005 elfogadott, Nyíregyháza teljes közigazgatási területének szabályozási tervében és helyi építési szabályzatában a vizsgálattal érintett esetben erre nem került sor.

[108] Az Étv. 9. § (2) bekezdése szerinti eljárásban
[109] A 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet 2. számú melléklete, felváltotta a 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet, 2011. január 15-től.
[110] Így pl. a Törökbálint, tükörhegyi ügyben is (JNO-703/2010)
[111] Étv. 7. § (1) és (2) bekezdés, valamint és 8. § (1) bekezdés

(*lakóterület elhelyezése közlekedési tevékenység miatt szennyezett területen*) A veszprémi Házgyári út forgalmával kapcsolatos panasz ügyben[112] szereplő társasház a 8-as utat a 82-es úttal összekötő Házgyári út közvetlen közelében – attól alig pár tíz méterre fekszik. A panaszos által beküldött felvételek, valamint a helyszíni szemle alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy a Házgyári út mentén rendkívül nagy a forgalom, beleértve a kamionforgalmat is, mivel a kérdéses útszakaszon többek között Iparterület helyezkedik el, valamint a Vasútállomás is az út közvetlen környezetében található. Megállapítható volt továbbá, hogy a gépjárműforgalmat a kérdéses lakóház előtt jelzőlámpa irányítja, amelynek következtében a forgalom nem folyamatos, a gépjárművek, különösen a nehézgépjárművek rendkívül nagy zajhatással indulnak el, illetve állnak meg. Ezt a területet Veszprém Megyei Jogú Város önkormányzatának közgyűlése által jóváhagyott Veszprém Megyei Jogú Város Helyi Építési Szabályzata és Szabályozási Terve (HÉSZ) településközpont vegyes terület (Vt) építési övezetbe sorolta[113]. Ezen döntés következtében az érintett területen a HÉSZ 8. § (2) bekezdése alapján lehetőség nyílt lakóépület elhelyezésére.

(*zajgátló övezet kijelölése a településrendezés során*) A veszprémi ügyben érintett településrendezési eljárás idején hatályos zaj- és rezgésvédelmi szabályok zajgátló védőterület kijelölését, azon belül zajgátló övezetek létesítését tették lehetővé akár a településrendezés során, akár később, egyedi hatósági határozattal[114]. A védőterületen az építésügyi hatóság előírhatja az építés (létesítés) sajátos feltételeit, a rendezési terv jóváhagyására jogosult szerv, illetőleg, ha az nem rendelkezett, a területfelhasználás engedélyezésére jogosult építésügyi hatóság pedig használati korlátozást, telekalakítási és építési tilalmat rendelhet el[115]. Láthatjuk, hogy a védőterület – megtévesztő elnevezése ellenére – nem a lakosságot, hanem a zajforrást védelmezi[116].

(*levegőtisztaság-védelem a településrendezésben*) A veszprémi településrendezési eljárás idején hatályban volt rendelkezés[117] szerint a levegővédelmi követelményeket a településrendezési tervek kidolgozása során, valamint az önkormányzatok környezetvédelmi programjaiban érvényesíteni kell. Azokban a zónákban, ahol a légszennyezettség a határértéknél kisebb, a fenntartható fejlődés követelményeivel összhangban meg kell őrizni a meglévő jó állapotot[118]. A levegőtisztaságvédelmi rendelet egyéb rendelkezéseiből megállapítható, hogy ahol pedig a légszennyezettség a határértéknél nagyobb, ott annak csökkentése érdekében kell intézkedéseket tenni. Az önkormányzatnak a környezet védelméért és fenntarthatóságáért, valamint a településrendezésért viselt felelősségéből egyértelműen az következik, hogy tevékenysége és döntései során megelőzze a környezeti problémák kialakulását. Az önkormányzatnak a településrendezési döntések meghozatala előtt fokozott körültekintéssel kell vizsgálnia és biztosítania az egészséges lakókörülmények követelményeit, figyelemmel az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jogokra. Ennek a felelősségnek a jegyében Veszprém Megyei Jogú Város önkormányzatától is elvárt lett volna, hogy figyelembe vegye, és a településrendezés eszközeivel és sajátos jogintézményeivel megtegyen minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a meglévő zajforrás és légszennyező forrás, pontosabban azok környezetének beépítése ne okozzon további környezeti konfliktusokat.

---

[112] JNO-142/2010

[113] 61/2003. (XII.22.) számú önkormányzati rendelet

[114] A zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V.12.) MT rendelet 19-20. §-ai a következők szerint rendelkeztek. Az MT rendelet 19. § (1) bekezdése szerint nagymértékű és a zajterhelési határérték alá nem csökkenthető zajkibocsátást eredményező létesítmény (pl. repülőtér) környékén a lakosság és a környezet zaj elleni védelme érdekében zajgátló védőterület jelölhető ki. A védőterületen belül a zaj erőssége szerinti fokozatoknak megfelelően zajgátló övezeteket kell kijelölni. A (2) bekezdés alapján a zajgátló védőterületet a (4) bekezdésben foglalt kivétellel rendezési tervben kell kijelölni, ennek hiányában azt az építésügyi hatóság jelöli ki.

[115] MT rendelet 20. §

[116] Más megfogalmazásban, de ugyanezt a célt szolgálja a 2008. január 1-től hatályos, a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet, amelynek 9. § (2) bekezdése szerint a védendő területeket úgy kell kijelölni, hogy a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek teljesüljenek.

[117] A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet 4. §

[118] A hivatkozott rendelet 7. § (11) bekezdése

(*településrendezési szabályok remélt jövőbeni környezeti változások alapján*) A konkrét esetben azonban éppen ennek ellenkezője állapítható meg: az önkormányzat lehetővé tette az adott terület beépítését, jóllehet arra jelentős hatást gyakorol a meglévő út. A jegyző a házgyári úti ügyben készült állásfoglalás-tervezetünkre reagálva azzal védekezett, hogy a településrendezési terv elhatározásai közép- és hosszú távra szólnak. Veszprém város településrendezési tervének elkészítése és elfogadása időszakában a tervezés során figyelembe veendő Országos Területrendezési Terv a 8. számú főút (a vizsgált időszakra vonatkozóan gyorsforgalmi kiépítéssel szerepeltetett) fejlesztését és távlati nyomvonalát Veszprémet érintően a külső útgyűrű Budapest utca és Csatár út közti – jellemzően déli – szakaszára helyezte. Ennek megfelelően a Házgyári út nyomvonalán a jegyző szerint már középtávon sem volt indokolt a 8. számú főút átmenő tranzit forgalmával számolni, amely alapvetően a megengedettnél nagyobb mértékű zaj-, rezgés és légszennyezési problémákat okozza. Véleménye szerint az önkormányzat legfeljebb abban nem volt elég körültekintő, hogy nem vette figyelembe az útgyűrű – egyébként országos előírásokban is bizonyíthatóan szerepeltetett – forgalmi csökkenésének távlatban való megvalósulását és nem alkotott a közbenső helyzetre vonatkoztatható, azt kezelő szabályozás-kiegészítést, másrészt a településközpont vegyes területek esetében nem szigorította az övezeti előírást azokra az esetekre, amelyeknél a teljes beépítést csak lakófunkcióval kívánja bármely fejlesztő, vagy építtető megvalósítani.

(*az elkerülő utak ellentmondásos hatása*) Az ügy tényei mégsem azt támasztják alá, hogy az önkormányzat helyesen mérte volna fel a Házgyári út jövőbeni terhelését. Figyelmen kívül hagyták a közlekedési tudományoknak azt a gyakorlatban is sokszor bebizonyosodott állítását, hogy az elkerülő utak a forgalmat a „mentesített" területen nagyon sokszor csak időlegesen csökkenti, a forgalom egy idő után visszaszokik a kényelmesebbnek, gyorsabbnak tartott régi útvonalra. Az emberi egészséget, a szóban forgó ügyben több száz vagy akár több ezer ember egészségét alapvetően meghatározó településrendezési döntésekben nem volna szabad hétköznapi vélekedésekre, reménybeli jövőbeli fejlesztésekre alapozni. Megállapítottuk tehát, hogy az önkormányzat a településrendezés során az egészséges környezet védelmével kapcsolatos szakmai és ágazati jogi követelményeket nem vagy nem kellő körültekintéssel vizsgálta, nem vette figyelembe a forgalom várható, távlati változásait. Az önkormányzat ezáltal az egészséges környezethez fűződő alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot idézett elő. A hibás döntésből eredő felelősséget a képviselőtestületnek viselnie kell, a helyzet megoldásáért újabb, most már hatékony intézkedéseket kell tennie. Állásfoglalásunk intézkedési részében ezért egyebek közt azzal az ajánlással fordultunk Veszprém város jegyzőjéhez, hogy a közútkezelő bevonásával vizsgálják meg azon forgalomszervezési intézkedések megvalósításának lehetőségét, melyekkel az érintett terület környezeti terhelése csökkenthető lehet.

II.1.4. Egyeztetési eljárás

Az előzőekben áttekintettük, hogy milyen anyagi jogi követelményeknek kell megfelelnie egy a jogállamiság elvét követő településrendezési tervnek, most pedig azt vizsgáljuk, hogy a jogalkotó milyen eljárási eszközöket rendelt e követelmények megvalósítására és azok mennyiben érvényesülnek a gyakorlatban a JNO-hoz beadott panaszügyek tükrében. Az egészséges környezethez való jog érvényesülését a jogalkotó nem csak állami intézményi garanciákkal, hanem többek között a társadalmi részvétel elvével, vagyis a környezetminőséget befolyásoló döntésekben az érdemi állampolgári részvétel jogának a megteremtésével is biztosítja. A közösségi részvétel jogosultságaival az intézményi védelem, kiszélesedik, társadalmasodik, hatékonyabbá válik. Ezért az Étv. 9. §-a nem csupán az államigazgatási szervek közreműködését, hanem a közösségi vagy társadalmi nyilvánosság széleskörű részvételét is biztosítja az által, hogy az érintett lakosság, a

társadalmi és az érdek-képviseleti szervezetek számára lehetővé teszi a részvételt és a véleménynyilvánítást[119].

Az egyeztetési eljárással kapcsolatos általános kérdések

(*az egyeztetési eljárás alkotmánybírósági megítélése*) Az Alkotmánybíróság joggyakorlata az Étv. 9. §-ának a településrendezési eljárással kapcsolatos előírásait, és az abban való részvételt – függetlenül attól, hogy államigazgatási szervekről, vagy társadalmi szervezetekről van szó – garanciális jellegű eljárási követelményeknek minősíti. Ahogyan arra az egyik szentendrei állásfoglalásunkban[120] rámutattunk, a településrendezési eljárásra az Étv. szigorúan kötött, garanciális elemeket tartalmazó eljárásrendet határoz meg. Az Alkotmánybíróság is rámutatott[121], hogy „a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás". „Az önkormányzatok városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó rendelkezéseket állapít meg az Étv. 9. §-a is, amikor a helyi építési szabályzat elfogadásához számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, s az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviseletek, hatóságok részére véleménynyilvánítási, javaslattételi, észrevételezési lehetőséget biztosít"[122].

(*a környezetvédelmi alapelvek jelentősége az eljárásban*) Az eljárási biztosítékoknak valamennyi településrendezési eszköz kidolgozása és elfogadása során érvényesülniük kell. Nyomatékosan fel kell tehát hívni a figyelmet arra, hogy már a településfejlesztési koncepció kidolgozásában a gazdasági, szociálpolitikai és pénzügyi szempontok mellett – az Étv. által egyértelműen rögzítve – a természeti adottságoknak, a környezeti szempontoknak és az ezeket biztosítói intézményi rendszernek is alapvető szerepe van, azok a településfejlesztés szerves részét képezik. Épp a megelőzés és az elővigyázatosság elvéből következik tehát az, hogy már a tervezési folyamat elején, a koncepció kidolgozásakor érvényesíteni kell a természeti-környezeti (föld, víz, zaj, levegő stb.) szempontokat.

(*a párbeszéden alapuló, iteratív eljárás jelentősége*) Az Étv. által meghatározott eljárásban a terveknek az érintett lakosság, érdekelt civil vagy érdekképviseleti szervek tudomására hozatalán túl, az OTÉK-ben[123] felsorolt érdekelt államigazgatási szervek bevonásáról is gondoskodnia kell az önkormányzatnak. Ezek a szervek ugyanis meghatározott, a feladat- és hatáskörükhöz igazodó érdekek képviseletére és érvényre juttatására hivatottak az eljárásban. Ilyen érdek a környezetvédelem, természetvédelem, tájvédelem, vízügy az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség tekintetében, illetőleg a természet- és tájvédelem az illetékes nemzeti park igazgatóság vonatkozásában.[124] Nyilvánvalóan a véleményezési eljárás kiüresítésének minősül az, ha bármely településrendezési eszköz elfogadása kapcsán a szakmai és társadalmi részvételt csak formálisan biztosítják, vagyis a vélemények összeütközése esetén nem biztosítják az egyeztetés lehetőségét; a szakmai hatóságok és a lakosság részéről egyértelműen megfogalmazott, az adott településrendezési anyag, dokumentáció alkalmatlanságára irányuló jel-

[119] Az Étv. 9. § gyakorlatából azonban a továbbiakban csak az ún. szakhatósági részvételt vizsgáljuk, a civil szervezetek és lakossági csoportok részvételi jogait a Társadalmi részvétel c. fejezet egyik alfejezetében elemezzük.
[120] A Szentendre város településrendezési eszközeinek felülvizsgálatára irányuló eljárása tárgyában (JNO-347/2011)
[121] Egyebek között a 11/1992. (III.5.) AB számú határozatában (ABH 1992, 59, 65.).
[122] 7/2003. (III.13.), ABH 2003, 753, 756.
[123] OTÉK 3. számú melléklete
[124] OTÉK 3. számú mellékletének 2. és 8. pontja

zést (megfogalmazásától függetlenül), vagy jogszabályi hivatkozásokkal és szakmai érvekkel alátámasztott, következetesen és széleskörűen képviselt véleményeket a szabályozás során megfelelő indokok nélkül figyelmen kívül hagynak.

Az előzetes véleményezés

(*az előzetes véleményezési fázis kihagyása*) Az eljárási és anyagi jogi jogszabálysértések általában együtt járnak. A nyíregyházi településrendezési ügyben[125], ahol, ahogyan azt a korábbi fejezetekben láttuk, alapvető tartalmi hiányosságok voltak, az önkormányzat a véleményeztetési eljárást sem folytatta le a szabályoknak megfelelően. Az előzetes véleményezési szak[126] alapvető funkciója az, hogy a tervezési fázis legelején, amikor még a tervezők, beruházók nem kötelezték el magukat teljesen egy bizonyos változat mellett, a településrendezési terv készítésének, módosításának a célját és a megcélzott területet a nyilvánosság és az érintett szakmák tudomására hozzák. A nyíregyházi önkormányzat megkísérelte ezt a fontos eljárási szakaszt mintegy átugorni. Az Állami Főépítész a nyíregyházi ügyben észrevételében ezzel kapcsolatban azt jelzi, hogy az építési törvény ebben a fázisban még „nem a 'tervdokumentáció' elkészítését és véleményezését, hanem a tervkészítésről szóló bejelentést és tájékoztatást ír elő". A JNO tervezetét szintén véleményező Belügyminisztérium az észrevételében az előzetes fázis egy másik fontos vonatkozását emelte ki, nevezetesen azt, hogy az előzetes fázisban fontos visszajelzéseket kaphat a tervező: „Ebben az egyeztetési szakaszban ilyen módon érvényesül a társadalmi nyilvánosságra és ellenőrzésre vonatkozó általános követelmény. Ennek magvalósulásához elengedhetetlen az érintettek aktív részvétele és érdemben felhasználható véleményeinek – határidőn belül történő – megismertetése a koncepció kidolgozójával".

(*érdemi párbeszéd már az előzetes véleményezés során*) A Belügyminisztérium által hangsúlyozott „érdemben felhasználható vélemények" kapcsán indokolt azt is jelezni, hogy azok elkészítéséhez olyan tájékoztató anyagok szükségesek, amelyek a rendezés céljára és hatásaira konkrét és érdemi elképzeléseket fogalmaznak meg. Amennyiben ennek a követelménynek nem felelnek meg, úgy valójában nincs mit véleményezni és ez az eljárási szakasz csupán a társadalmi nyilvánosság passzív tájékoztatását tudja biztosítani, ami viszont nem elégíti ki az Étv. előírásait, hiszen a társadalmi részvétel csak formális lesz. A településrendezési eljárás alapvető fontosságú eleme tehát az, hogy az eljárás kezdetén meg kell határozni a szabályozási területet, illetve ki kell nyilvánítani a településrendezés célját, várható hatását; azért, hogy a későbbi véleményezési eljárás során az érintettek a szabályozás egészével kapcsolatban megfogalmazhassák észrevételeiket.[127] Különösen fontos tehát, hogy az előzetes vélemény-nyilvánítást meghatározó szakaszban az érintett szervek hozzájussanak a tervezett szabályozás szempontjából lényegi információkhoz.

(*elégséges információ az előzetes véleményezési eljárásban*) Kiemelt fontosságú tehát az, hogy az előzetes vélemény-nyilvánítást meghatározó szakaszban az érintett szervek hozzájussanak a tervezett szabályozás szempontjából lényegi információkhoz, amely alapján döntést hozhatnak arról, hogy részt kívánnak-e venni az eljárásban. A szentendrei panaszügyünk kapcsán[128] megállapítottuk, hogy az OTÉK 3. számú mellékletében meghatározott államigazgatási szerveknek megküldött előzetes állásfoglalás kérésére irányuló levele nem tartalmazta a fenti kitételnek megfelelő tájékoztatást. A dokumentum szövege nem utalt arra, hogy mi a rendezés általános célja, és a

[125] A nyíregyházi „Őzdomb" lakókert településrendezési eljárása tárgyában (JNO-602/2010)
[126] Étv. 9. § (2) bekezdés
[127] Az Országos Településrendezési és Építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése értelmében azoknak a szerveknek, amelyek az előzetes véleménynyilvánítási szakaszban olyan értelmű nyilatkozatot tesznek, hogy a további eljárásban nem kívánnak részt venni, a következő véleményezési körben már nem kell megküldeni az időközben részleteiben kidolgozott véleményezési anyagot.
[128] A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában (JNO-159/2010)

rendezés általános hatásának elemzését sem tartalmazta. A település hatályos szabályozási tervének kivonata csupán azt rögzíti a szabályozási terület egy részének vonatkozásában, hogy az „nem szabályozott terület", illetőleg lakóterületi fejlesztés. A szolgáltatott információ nem tekinthető elegendőnek, sem pedig megfelelően világosnak ahhoz, hogy az érintett szervek megalapozott döntést hozhassanak az eljárásban való további részvételi szándékuk vonatkozásában.

Közbenső egyeztetés

(*az előzetes véleményezés és a közbenső véleményezési, egyeztetési szakasz összefüggése*) Dunakeszi SZT és HÉSZ módosítást célzó településrendezési eljárásának[129] jogi elemzésekor elsődlegesen szintén az eljárás alaki követelményeinek súlyos sérelmeit találtuk. A településrendezési eljárás dokumentált folyamatának és az Étv. eljárásrendre vonatkozó követelményeinek összevetése során az alaki jogsértések viszonylag könnyen beazonosíthatóak és számon kérhetőek. A dunakeszi ügyben az önkormányzat az érintett államigazgatási szervek tájékoztatására és az eljárásba érdemben bevonása kötelezettségének nem teljes körűen tett eleget a következők miatt:
- Az önkormányzat nem vonta be a véleményeztetésbe a Pest Megyei Önkormányzatot.
- A résztvevő „szakigazgatási" szervek közül ebben a szakaszban a felügyelőség felhívta a településrendezési eszköz készítőjének figyelmét arra a körülményre, hogy a tervezési terület természetvédelmi és természet-megőrzési rendeltetésű területekkel határos, s ezért a településrendezési eszközök meghatározásához készített vizsgálatok eredményeihez képest „meg kell határozni azon területrészeket, ahol a táj- vagy természeti értékek megóvása érdekében a beépíthetőséget korlátozni vagy tiltani kell". Jelezte továbbá a felügyelőség az SKV rendelet által meghatározott kötelezettségeket, valamint az ivóvízbázis közvetlen szomszédságára tekintettel a megfelelő vízvédelmi jogszabály[130] alkalmazásának kötelezettségét és az illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság bevonásának szükségességét a véleményezési eljárásba. Ennek a felhívásnak az önkormányzat nem tett eleget.
- Az illetékes, az akkori szabályok szerint még önállóan eljáró nemzeti park igazgatóság ugyancsak kifogásolta a tervezett szabályozás kapcsán, hogy a tervezési terület egy része a nemzeti ökológiai hálózat részét képezi. Az OTrT megfelelő szabályára[131] hivatkozva jelezte, hogy „az ökológiai folyosó övezete nem minősíthető beépítésre szánt övezetté". Az önkormányzat figyelmen kívül hagyta ezt a véleményt.
- A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal igazgatósága a tervezési területen található, a kulturális örökség védelméről szóló törvény[132] értelmében ex lege védelem alatt álló 3 régészeti lelőhely kapcsán is jelezte hogy az örökségvédelmi hatástanulmány készítése nem mellőzhető[133] a településrendezési eljárásban. Örökségvédelmi hatástanulmány az eljárás során nem készült.
- A Magyar Geológiai Szolgálat az előzetes véleményezés során a területen a korábbi anyagnyerőhelyek kimélyítése miatt kialakult topográfiai állapot miatt javasolta[134], hogy a tervezett beépítés lehetőségét építésföldtani szempontból is vizsgálják meg, illetőleg ha erre nem kerülne sor, akkor a HÉSZ rendelkezzen a terület beépítésére irányuló egyes építésügyi hatósági engedélyezési eljárások során a talajmechanikai szakvélemény elkészítésének szükségességéről. Az önkormányzat ezeknek a felhívásoknak sem tett eleget.

Látjuk tehát, hogy nem csupán néhány szakmai szempont felvetéséről van szó a „szakhatóságok" részvétele során, hanem magát az eljárás menetét is – okszerűen – befolyásolni kívánják. Mindezek alapján szembetűnő, hogy a tervezett szabályozás az előzetes véleményeztetési eljárásban

[129] A Dunakeszi, Liget utcai hét telek szabályozási tervére és helyi építési szabályzatára irányuló településrendezési eljárás tárgyában (JNO-206/2010)
[130] A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet
[131] 19. §
[132] 2001. évi LXIV. tv.
[133] Az örökségvédelmi hatástanulmányról szóló 4/2003. (II.20.) NKÖM rendelet alapján
[134] Magyar Geológiai Szolgálat 1046-2/2005. üsz. levele

beérkezett vélemények alapján több olyan ágazati, jogszabályon alapuló érdeket – így természetvédelmi, vízügyi, építésföldtani – sértett, amely miatt a tervezett településrendezési döntés indokoltsága körültekintő vizsgálatot igényelt volna. A rendelkezésre álló iratok és a dokumentáció alapján megállapítható, hogy ilyen jellegű vizsgálatokat nem folytattak le. Az Étv. szerinti második – közbenső véleményezési szakaszban[135] – az önkormányzatnak már az előzetes véleményezési eljárás során beérkezett észrevételek, kifogások alapján átdolgozott szabályozási tervet és HÉSZ-t kellett volna véleményeztetnie. E közbenső véleményeztetési szakban a környezetvédelmi hatóság kifejezetten sérelmezte az előzetes fázisban adott szakvéleményének figyelmen kívül hagyását, s egyértelműen rámutatott, hogy a tervezési terület „dél-nyugati része a vízmű 'külső' védőterületére, keleti és dél-keleti része a 'hidrológiai A' védőterületre esik".

(*tervtanácsi állásfoglalás*) Egy pilisszentkereszti ügyben született korábbi állásfoglalásban[136] azt állapítottuk meg, hogy a település önkormányzata elmulasztotta az elfogadni kívánt településrendezési eszközök területi tervtanács általi véleményeztetését, és ezzel megsértette az Étv. 9. § szerinti eljárási rendet, így az eljárási szabályok megsértése folytán alkotmányos visszásságot okozott az egészséges környezethez való joggal összefüggésben. Az állásfoglalás hivatkozott a tervtanácsokra vonatkozó jogszabályi rendelkezésre[137], amely meghatározza, hogy mely esetekben kötelező a területi tervtanács megkeresése. Ez alapján a területi tervtanácsi véleményeztetés a vizsgált településrendezési eljárás során kötelező, mert az a község teljes területére vonatkozóan új településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv elfogadására irányul, illetve a lakosság száma meghaladja az 1000 főt, továbbá a településen országos jelentőségű védett természetvédelmi, és Natura 2000 területek vannak. Az ügyben folytatott utóvizsgálatban[138] rendelkezésre bocsátott iratok alapján az volt megállapítható, hogy a vizsgálat tárgyát képező eljárás során a területi tervtanácsi véleményeztetés továbbra sem történt meg, illetve az átdolgozott munkarészekkel kapcsolatos állami főépítészi véleménynek sincs nyoma. Ismételten azt az állásfoglalást tettük az ügyben, hogy az Étv. 9. §-ában szabályozott eljárási rend megsértése a környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontok megfelelő vizsgálatát, súlyozását és érvényre juttatását nagymértékben megnehezíti, vagy akár ellehetetleníti, ezért a jogállamiság elvének sérelmén kívül az egészséges környezethez való joggal összefüggésben is alkotmányos visszásságot jelent.

Egyeztető tárgyalás

(*Egyeztető tárgyalás szükségessége valamennyi településrendezési eszköz elfogadása esetén*) A piliscsabai ügyben[139] merült fel – a következő alfejezetben tárgyalt jogszabályváltozás értelmezésével szoros összefüggésben – az a kérdés, hogy vajon a településfejlesztési koncepció esetében szükséges-e egyeztető tárgyalás lefolytatása. Álláspontunk szerint a településfejlesztési koncepció elfogadására irányuló településrendezési eljárásban visszásságot okoz, ha az Étv.-ben[140] rögzített kógens törvényi kötelezettség ellenére ellentétes vélemények fennállta esetén egyeztető tárgyalás megtartására nem kerül sor. Piliscsaba Nagyközség településfejlesztési koncepciója előzetes véleményezési eljárásának lefolytatására még 2008. év során került sor, amely során az érdekeltek jelentős része a részvételi szándékát jelezte, illetve aggályaiknak adtak hangot, ugyanakkor a koncepció végleges munkarészei csak jelentős időbeli eltéréssel, közel két évvel később, 2010-ben készültek el, illetve kerültek elfogadásra. A rendelkezésre álló iratok szerint több társadalmi szervezet az önkormányzat által írásban megküldött „dokumentációt" (vagyis lé-

[135] Étv. 9. § (3) bekezdés
[136] JNO-32/2010
[137] A településrendezési és műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII.7.) Korm. rendelet 8. § (4) bekezdése
[138] A JNO-32/2010 ügyben, Pilisszentkereszt által lefolytatott településrendezési eljárás utóvizsgálata tárgyában (JNO-340/2011)
[139] Piliscsaba településfejlesztési koncepciójának elfogadására irányuló településrendezési eljárás tárgyában (JNO-344/2011)
[140] 9. § (7) bekezdés

nyegében csupán a Piliscsaba Nagyközség településfejlesztési koncepciójának tartalomjegyzékét) véleményezésre alkalmatlannak minősítette és ezt jelezte az önkormányzat felé. Annak ellenére, hogy a 2008 nyarán lefolytatott előzetes véleményezés során az érdekeltek – nemcsak a társadalmi szervezetek, hanem az államigazgatási szervek és önkormányzatok – túlnyomó többsége azt jelezte, hogy a közbenső véleményezési eljárásban részt kívánnak venni, erre – amint azt másutt részletesen kifejtjük, tévesen – már nem került sor.

(*a településrendezési eszközök egységes szabályozása*) A piliscsabai ügyben készített állásfoglalás-tervezetre adott Belügyminisztérium észrevétel szerint „a településrendezési eszközök egyeztetésének szabályrendszere nem közös szabályrendszer, minden településrendezési eszköz vonatkozásában mások a követelmények és a kivételek". Ez az álláspont azonban véleményünk szerint nincs szinkronban az Étv. normaszövegével. Az Étv. egyrészt a véleményezési folyamatot nem településrendezési eszközönként, elkülönülten szabályozza, hanem együttesen, jellemzően a „településrendezési eszköz" fogalom használatával vagy az eszközre való konkrét utalás nélkül[141], alapvetően a nagyobb halmaz irányából, konkrétan előírva a kivételes eseteket és az eltérő szabályokat. Másrészt az Étv. településrendezésről szóló II. fejezetének idevonatkozó címe („A településrendezés általános szabályai") is közös, alapvető szabályozásra utal, szemben a 10-14. §-okkal, amelyek önálló címek alatt szabályozzák az egyes településrendezési eszközökkel kapcsolatos egyedi előírásokat.

(*az eltérő vélemények tisztázásának kötelezettsége*) Az egyeztető tárgyalás tartására irányuló kötelezettség[142] az eltérő véleményekhez és azok tisztázásához kapcsolódik. Az Étv. kérdéses előírása bármely utalás nélkül eltérő véleményekről beszél, vagyis azt nem lehet csak a közbenső véleményezési szakaszra[143] korlátozni, mert ilyen vélemény bármikor, akár már az előzetes szakaszban[144] is jelentkezhet, sőt – a 2008. évi módosításból eredően – koncepció esetében elsősorban csak itt. Tekintettel arra, hogy az Étv. – 2009. október 1-től hatályos változata – az előzetes véleményezés kapcsán is az érintettek véleménynyilvánítási lehetőségéről beszél, ezért nem fogadható el az, hogy eltérő vélemény csak a közbenső véleményezési szakasz kapcsán merülhet fel, s az egyeztető tárgyalás csak a közbenső véleményezéssel lenne összefüggésben, illetve csak annak lenne folyománya. Határozott álláspontunk, hogy ha egy jogszabály taxatívan azt írja elő, hogy „településrendezési eszköz a (...) véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el", akkor az abba tartozó egyeztető tárgyalás alkalmazását a területfejlesztési koncepció vonatkozásában – egyéb kizáró normatív előírás hiányában – nem lehet a közbenső egyeztetésre vonatkozó új szabály kiterjesztő „nyelvtani, szemantikai vagy logikai" értelmezésével kizárni. A piliscsabai ügyben megállapítottuk, hogy az önkormányzat a településfejlesztési koncepció elfogadása során csak az előzetes véleményezési szakaszt folytatta le, illetve a 2 évvel később véglegesített koncepciót anélkül fogadta el, hogy egyeztető tárgyalásra sor került volna. Mindezek alapján megállapítható volt, hogy Piliscsaba nagyközség önkormányzata a településfejlesztési koncepció elfogadására irányuló eljárás során megsértette az Étv. egyeztető eljárásra vonatkozó garanciális jellegű rendelkezéseit és emiatt az egészséges környezethez való jog érvényesítésével kapcsolatban visszásságot okozott.

(*az érdekeltek korábbi nyilatkozatainak jogszabálysértő felhasználása egy megváltozott jogi helyzetben*) Megjegyzendő még a piliscsabai ügy kapcsán az is, hogy az érdekeltek 2008 nyarán, közvetlenül a jogszabályváltozás előtt tett nyilatkozatait, egyrészt évekkel később használták fel, mint az érdekeltek véleményét, másrészt figyelmen kívül hagyták azok tartalmát is, vagyis azt, hogy a megküldött, a koncepció célját, szükségességét „alátámasztó" tájékoztató anyagot – egy tartalomjegyzéket – az érintettek véleményezésre alkalmatlannak tartották és emiatt egyet nem

[141] Kivéve természetesen most már a 9. § módosított (3) bekezdését, erről részletesebben ld. a következő alfejezetet
[142] Étv. 9. § (4) bekezdés
[143] Étv. 9. § (3) bekezdés
[144] Étv. 9. § (2) bekezdés

értésüket jelezték. E körben – tételes jogi előírás hiányában is – jelezni szükséges, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonságba és tisztességes eljárásba ütköző az olyan jogalkalmazás, amely egy későbbi jogszabályi változás nyomán úgy használja fel az érdekeltek korábbi – az akkor hatályos szabályok alapján és azok ismertében tett – nyilatkozatait és eljárási cselekményeit, mintha azokat a módosításra figyelemmel tették volna meg.
Lényegében hasonló szerkezetű visszásság történt a dunakeszi településrendezési ügyben. Az eredetileg csak az SZT és HÉSZ módosítást célzó településrendezési eljárásának[145] a közbenső véleményezést követő, a fennmaradt vitás kérdések tisztázását célzó tárgyalására szóló meghívóját tartalmazó polgármesteri levél már az eredetileg nem jelzett, magasabb szintű rendezési terv, a TSZT módosításáról is szólt. A szabályozás ilyen jelentős kibővítése nyilvánvalóan az eljárás részleges újraindítását kellett volna, hogy kiváltsa, hiszen a TSZT-vel kapcsolatban nyilvánvalóan hiányzott az előzetes és a közbenső véleményezési szak, még akkor is, ha a korábbi egyeztetési folyamatban meghirdetett SZT és HÉSZ ugyanerre a területre vonatkozott.

(*szabálytalan egyeztető tárgyalás*) Egy további jogszabálysértés a dunakeszi ügyben az Étv. azon szabályát[146] érintette, ami szerint az egyeztető tárgyalásra az eljárásban valamennyi érdekeltet meg kell hívni, méghozzá legalább 8 nappal a tárgyalást megelőzően. Mivel a tájékoztatást az Étv. rendelkezés megszegésével az utolsó napokban adták ki, nem meglepő, hogy az egyezető tárgyaláson csupán az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat képviseltette magát. A dunakeszi önkormányzat tehát, melynek szóban forgó településrendezési terve, ahogyan a korábbi fejezetekben láttuk, az anyagi jogi szabályoknak sem felelt meg, az egyeztetési eljárás mindhárom fázisának szabályait megszegte. A dunakeszi ügyhöz hasonlóan a törökbálinti építési szabályzat ügyében[147] sem a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalnak, sem pedig az illetékes környezetvédelmi felügyelőségnek nem volt lehetősége arra, hogy a végleges tervdokumentációval kapcsolatban megfogalmazhassa észrevételeit. A véleményezési eljárás lefolytatásának szabálytalansága eredményezhette azt, hogy nem készült el az örökségvédelmi hatástanulmány, ami a terület egy részének régészeti érdekeltsége miatt esetleg befolyásolhatta volna a terület használat kialakításának módját.

A véleményezési eljárás mindhárom szakaszára vonatkozó szabályok

(*a településrendezési eszközök módosítása*) Természetesen egy évtizedek óta fennálló települési tervezési rendszerben a JNO-ban vizsgált csaknem összes ügyünk már meglévő rendezési tervek módosítására vonatkozott, ugyanakkor az Étv. ennél szűkebb kört, a tervek kisebb jelentőségű vagy éppen formai változtatását érti a „módosítás" kifejezés alatt. Jóllehet az Étv. szerinti módosítás esetén egyes eljárási lépések kimaradhatnak, a döntéshozatali eljárás során ilyen esetben is biztosítani kell, hogy a tervezett módosításokról az érintettek már az előzetes véleményezés során tudomást szerezzenek, s ezáltal észrevételezési, véleményezési jogukkal élhessenek. Ez jelenti a szakmai (és társadalmi) részvétel elve követelményének gyakorlati érvényesítését, melynek biztosítása a döntéshozó feladata és felelőssége. A többször hivatkozott szentendrei ügyben[148] azt is megállapítottuk, hogy a képviselőtestületnek a településszerkezeti terv módosítására irányuló határozatai az Étv. fentiekben részletezett szabályaiba ütköznek, azok elfogadására a garanciális eljárási szabályokat súlyosan sértő módon került sor, s ezért azok jogellenesek.

(*a véleményezési eljárás kijátszása a tervek eljárás-közbeni módosításával*) Az Étv. szerint tehát a kisebb jelentőségű módosítások is önálló véleményezési eljárásra kell, hogy kerüljenek. Ebből

[145] A Dunakeszi, Liget utcai hét telek szabályozási tervére és helyi építési szabályzatára irányuló településrendezési eljárás tárgyában (JNO-206/2010)
[146] Étv. 9. § (4) bekezdés
[147] A Törökbálint Tükörhegy IV. fejlesztési területen megvalósítani kívánt lakópark beruházás tárgyában (JNO-703/2010)
[148] A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában (JNO-159/2010)

egyenesen következik, hogy a tervezési terület nagyságát, az ott tervezett tevékenység volumentét nagyban érintő módosításokat viszont külön, teljes értékű eljárásban kell elfogadni. Sajnos néhány önkormányzat visszaél az egyeztetési eljárással, adott esetben kisebb jelentőségű, a közfigyelemre aligha számot tartó tervvel áll elő, majd annak „sima" egyeztetési eljárása után, közvetlenül a képviselőtestületi szavazás előtt „módosítja" az eredeti tervet. Kiemelt figyelmet kell fordítanunk ezért a szabályozás körének eljárás közbeni jelentős megváltoztatására, ami nagyon sokszor teljesen értelmetlenné teszi a szakmai és közösségi részvételt, hiszen amit a résztvevők véleményeztek, annak kevés köze lesz ahhoz a településrendezési tervhez, amit a hosszadalmas eljárás végén a képviselőtestület elfogad. Ilyen változtatást észleltünk például a dunakeszi ügyben[149], ahol az eljárás során a szabályozott terület nagysága változott drasztikusan, anélkül, hogy emiatt új eljárást indítottak volna. Ráadásul az eredeti szabályozási terület végül egy olyan területegységre csökkent, amely a legkisebb szabályozás alá vonható terület mértékének, a telektömb fogalmának[150] nem felel meg, és így arra szabályozási terv nem is készülhetett volna.

(*a véleményezési eljárás alóli kivételekkel való visszaélés*) A Budapest V. kerület, Tüköry utca 4. számú ingatlanra vonatkozó településrendezési eljárásban[151] a rendelet-módosítást egyáltalán nem előzte meg az Étv. 9. § szerinti eljárás. Az Étv. meghatározott esetekben valóban lehetővé teszi a véleményezési eljárás mellőzését, indokolt volt ezért megvizsgálni, hogy fennálltak-e ennek feltételei. Az Étv. 9. §-ának (10) bekezdése alapján a 2008. szeptember 1-jétől indult eljárások vonatkozásában nem kell alkalmazni a (2)-(7) bekezdésben foglalt rendelkezéseket a településrendezési eszköz magasabb szintű jogszabály rendelkezésével ellentétes rendelkezésének, előírásának hatályon kívül helyezése, vagy nem településrendezési szabályozási körbe tartozó előírásának módosítása vagy hatályon kívül helyezése, illetve az Étv. 57. § (4) bekezdésében meghatározott helyi védettség megszüntetése esetében. A kerületi szabályzat módosítására, jóllehet valóban csak igen kis területre vonatkozott (lényegében csak egy háztömb magasságára), mégsem a fenti okokból került sor. Nem volt megállapítható magasabb szintű jogszabállyal való ütközés és nem helyi védettséget szüntettek meg.

(*a településrendezési aktus fogalma, elhatárolása – a településrendezési tervek mellékleteinek minősítése*) Az V. kerületi önkormányzat álláspontja szerint azonban nem is településrendezési aktust hajtottak végre, ezért külön elemezni kellett annak kérdését, hogy egyáltalán mi minősül a településrendezési szabályozás körébe tartozó előírásnak. Az önkormányzat szerint ugyanis jelentősége van annak, hogy a módosítás a Belváros-Lipótváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló rendeletnek csak az egyik mellékletét érinti. A rendelet szöveges része az érvelés szerint az emeletráépítés lehetőségét az előzőekben sem tiltotta. A módosítás tárgya így csupán egy értelmezési hiba javítása volt, melynek korrigálása történt meg. Az önkormányzat szerint tehát különbséget kell tenni a rendelet szöveges része és melléklete között, mivel csak az előbbi előírásait kell kötelezően alkalmazni. A melléklet tartalma ezek szerint nem esik a településrendezés körébe, az csupán a szöveges rész értelmezését segíti, ekként a módosítására alkalmazható a 9. § (10) bekezdés.
Ezzel szemben az Étv. szerint[152] a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítani és hasonló rendelkezéseket találunk a szabályozási tervre is[153]. Egyik rendelkezés sem szól viszont arról, hogy ezeket az érdemi rendelkezéseket a szóban forgó önkormányzati rendeletekben hol kell elhelyezni. A jogszabály törzsszövege és a mellékletek az általános jogalkotási követelményeknek megfelelően oszthatatlan egységet alkotnak. A melléklet megalkotására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére vonatkozó eljárás nem választható el a törzsszövegre irányadó eljárástól, annál is inkább, mert a

[149] (JNO-206/2010)
[150] Étv. 2. § 26. pont
[151] JNO-627/2010
[152] 2. § 11. pont, 13. § (1) bekezdés
[153] Étv. 2. § 20. pont

szöveges részek, rendelkezések önmagukban nem is alkalmazhatók a településrendezési tervek nélkül, amelyek pedig egészében véve is mellékletként jelennek meg. A mellékletek tehát épp ugyanolyan fontosak és érdemiek, mint maga a szöveges rész. A helyi építési előírásokat a képviselőtestületnek az Étv. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben kell megállapítania, és e tekintetben sincsen jelentősége annak, hogy az előírások a rendelet törzsszövegében, avagy a mellékletben találhatók. Jelentősége annak van, hogy az adott előírás a településrendezés körébe tartozó érdemi építésügyi rendelkezésnek minősül-e. A vizsgált előírás, amelyet a jelen ügyben a képviselőtestület megváltozott, úgy hangzott, hogy „emeletráépítés nem lehetséges", tehát érdemi településrendezési, építésügyi követelménynek tekintendő, hiszen a kerület érintett területeinek felhasználásával és beépítésével kapcsolatos kötelező tartalommal bír. Hasonlóképpen érdemi volt ennek a rendelkezésnek a módosítása is. A „nem" szó törlése ugyanis egy jogszabályi rendelkezésből nyilvánvalóan az adott norma ellentétes tartalmát eredményezi, melynek révén a tényleges tilalom tényleges lehetőségre változik. Amit a jogszabály alapján addig nem lehetett megtenni, azt a módosítást követően jogszerűen meg lehet tenni. Mindez az építésügyi követelmények, és ekként az építési szabályzat tartalmának, előírásainak érdemi módosítását jelenti, következményében a kerület egy részén lényegesen más terület-felhasználás és beépítés lehetséges, mint korábban. Mindezek alapján megállapítható, hogy a vizsgált módosítás a településrendezés szabályozási körébe tartozik. Ebből pedig az következik, hogy nem lehetett rá alkalmazni az Étv. 9. § (10) bekezdését, és a módosításhoz le kellett volna folytatni az Étv. 9. § szerinti eljárást. Ennek hiánya az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot jelentett.

A véleményezési eljárás eredménye

(*a vélemények figyelembe vétele*) Korábban több állásfoglalásunkban[154] kifejtettük, hogy az Étv. 9. § rendelkezései értelmében a településrendezési eljárás során megfogalmazódó véleményeknek a szabályozás tartalmára nézve nincs abszolút meghatározó ereje, hiszen nyilvánvalóan lehetetlen valamennyi lakossági igényt, észrevételt érvényesíteni a szabályozásban. Ugyanakkor a véleményezési eljárás, a vélemények súlyozása, mérlegelése és figyelembe vétele semmiképpen nem válhat formális eljárássá, ezért írja elő az Étv. 9. § (4) bekezdése az eltérő vélemények tisztázása érekében egyeztető tárgyalás megtartását, továbbá valamennyi vélemény elfogadásának vagy el nem fogadásának indokolását, ugyanis ezek garantálják azt, hogy a szabályozás előkészítője valamennyi véleményt súlyának megfelelően értékeljen, és érdemben is megvizsgáljon. Hangsúlyozandó, hogy a formalizált eljárásnak éppen az a célja, hogy a megalkotandó településrendezési eszköz tartalmában is jogszerű legyen, képes legyen az Étv.-ben meghatározott településrendezési célok[155] megvalósítására. A formalizált eljárási lépések betartása tehát alapvető elvárás az önkormányzattól. Ugyanakkor ez nem csupán formai jogkövetést jelent, hanem egy olyan folyamatot, melynek során tartalmában is követi a megalkotandó terv az eljárás lépéseit. Így például nem elegendő annak dokumentálása, hogy az önkormányzat az Étv.-ben foglalt egyeztetési kötelezettségének eleget tett, szükséges annak bemutatása is, hogy ennek során hogyan, milyen mértékben változtak a tervek, településrendezési eszközök, hiszen a kötelezően lefolytatandó véleményeztetési, egyeztetési eljárásnak épp ez a lényege.

(*mérlegelés*) Az egyik szentendrei állásfoglalásunkban[156] a „szakhatóságok" véleményének bekérésén túlmenően a vélemények figyelembevételével is foglalkoznunk kellett. Az önkormányzatnak a beérkezett véleményeket annyiban áll jogában mérlegelni, amennyiben azok „nem jogszabályon alapulnak". Természetesen, ahogyan arra már utaltunk, minden résztvevő hatóság véleménye jogszabályon alapul, legfeljebb egyes véleményekben nagyobb teret kapnak az adott ágazati szerv

[154] Például a J-4802/2008. és J-5965/2008. (lásd: http://jno.hu/hu/?&menu=allasfog&doc=5965_J_2009) számú állásfoglalások
[155] Étv. 7. §
[156] A Szentendre város településrendezési eszközeinek felülvizsgálatára irányuló eljárása tárgyában (JNO-347/2011)

általános szakmai ítéletei, ha tetszik, mérlegelése (ami nem azonos a Ket.-ben szereplő mérlegeléssel, hiszen nem közigazgatási eljárásról van szó). Akár „jogszabályon alapul", akár nem, a „szakhatóság" véleménye formálisan nem köti az önkormányzatot, hiszen az adott hatóság sem tévedhetetlen a jogszabályok és az azokon alapuló szakmai értékelés megfogalmazásában. Álláspontunk szerint az ilyen esetekben elvárható volna, hogy az önkormányzat az eltérő jogértelmezés tisztázása végett az adott hatóság felettes szervéhez forduljon. Erre az Ötv.-ben biztosított felterjesztési jogból[157] fakadóan az önkormányzatnak lehetősége van. Mindenesetre a beérkezett és meg nem fogadott vélemények érdemi indokolása a végleges – a képviselőtestület döntéséhez előkészített – dokumentáció részét képezik. Biztosítani kell továbbá ezen be nem fogadott vélemények és indokolások megismerésének lehetőségét a nyilvánosság számára is, a tervekhez hasonló módon. Az önkormányzatnak be nem fogadott vélemény esetén az érintett közigazgatási szervet magát is meg kell keresnie döntésének indokolásával.[158]

(*a szakhatóságok jogszabályon alapuló kifogása*) Az átfogó szentendrei településrendezési ügyünkben[159] az utolsó egyeztetési tárgyalás után a képviselőtestület ülésére összeállított előterjesztés alapján hozott településrendezési határozatából megállapítható, hogy az önkormányzat több esetben jogszabályon alapuló kifogást nem vett figyelembe. Jellemző példa, hogy egy tervezett tehermentesítő út egyik kikötését a nemzeti park azért ellenezte, mert az Natura 2000-es területet érint. Az önkormányzat ezzel szemben, arra hivatkozással, hogy az érintett terület mindössze 200 m^2, valamint, hogy az út későbbiekben történő megvalósítása során a természetvédelmi hatóságokat úgyis be kell vonni az engedélyeztetésbe, a kidolgozott nyomvonalat változatlanul hagyta. Azon kívül, hogy az önkormányzatnak nem volt joga a saját jogsértését kis mértékűnek, ezért voltaképpen jogszerűnek minősíteni, arra a közismert tényre is figyelemmel kell lenni, hogy a nyomvonalas létesítmények ökológiai hatásait nem elsősorban területfoglalásuk nagysága, hanem az egyes élőhelyek szétválasztása jelentik.

(*A településrendezési eljárásba a környezetvédelmi érdekek érvényre juttatása miatt kötelezően bevonandó érdekelt államigazgatási szervek által okozott visszásság*) Ahogyan az eljárási fejezetekben láttuk, a környezetvédelmi és más anyagi jogi követelmények megfelelő érvényesülésére az építési törvény a településrendezési eljárásban számos hatóság bevonását rendeli el, illetőleg a jelentősebb esetekben stratégiai környezeti vizsgálat készítését írja elő. Jóllehet a résztvevő hatóságok feladata a saját ágazati rendelkezéseinek érvényesítése az adott tervben, sokszor maguk is felelősek azért, hogy az adott rendezési terv végső változata nem teljesen van összhangban a magasabb szintű jogszabályokkal. Az egyik szentendrei ügyünkben[160] az SKV lefolytatásának szükségességét vizsgálva a KDKTVF az eljárás különböző szakaszaiban eltérő álláspontokra helyezkedett. Miután a tervezőiroda és a zöldhatóság egyeztetést tartottak a tárgyban, a helyszíni szemle jegyzőkönyvére hivatkozva a környezeti vizsgálat lefolytatásnak szükségességét mégsem tartotta indokoltnak, a továbbiakban pedig nem vett részt az eljárásban. A kérdéses ügyben még a természetvédelmi hatóság önállóan vett részt, és ahogyan azt több hasonló esetben láttuk, valamivel következetesebben képviselte a környezeti, természetvédelmi érdekeket, közelebbről szóvá tette a tervek részét képező tehermentesítő út kikötése kapcsán a Natura 2000 terület érintettségét, azonban egy újabb egyeztető tárgyalás után ez a hatóság is megváltoztatta az álláspontját. A vizsgált eljárásban a környezetvédelmi érdekek a tervezetek alakítása során sérültek, amelyért az érdekelt szervként az eljárásba bevont, azonban feladatuknak eleget tenni nem képes

[157] Ötv. 101. § (1) bekezdés a) pontja alapján „A képviselőtestület az önkormányzati jogokat, illetőleg a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét érintő bármely kérdésben - közvetlenül vagy érdekképviseleti szervezete útján - az adott kérdésben hatáskörrel rendelkező állami szerv vezetőjéhez fordulhat, és tájékoztatást, adatot, szakmai és jogértelmezési kérdésben állásfoglalást (a továbbiakban együtt: tájékoztatás) kérhet".

[158] Étv. 9. § (8) bekezdése

[159] A Szentendre város településrendezési eszközeinek felülvizsgálatára irányuló eljárása tárgyában (JNO-347/2011)

[160] A Szentendre város településrendezési eszközeinek felülvizsgálatára irányuló eljárása tárgyában (JNO-347/2011)

környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok is felelősek voltak. Ezzel az egészséges környezethez való alapjoggal kapcsolatos visszásságot okoztak.

A véleményezési eljárásra vonatkozó szabályok változása

(*a jogalkotó által teremtett jogbizonytalanság*) Sajnálatos módon az Étv.-ben a településrendezési eljárás előírásai az elmúlt időszakban is több ízben módosultak, ami egyrészt jelzi a jogi környezet és a szabályozás instabil voltát, másrészt ez nyilvánvalóan nem segíti elő a jogértelmezés „kiforrását". Mindez azonban nem vezethet arra, hogy a településrendezési eljárások során a környezetvédelem követelményei és az annak érvényesítésében jelentős szerepet játszó közösségi részvétel csorbuljon.

(*a megváltozott eljárási szabályok nem megfelelő figyelembe vétele*) Bármely településrendezési eszköz, így a vizsgált településfejlesztési koncepció elfogadására irányuló eljárás során is nyilvánvalóan visszásságot okoz az, ha a településrendezési eljárást nem a jogszabályi előírásokra figyelemmel, a hatályos szabályozásnak megfelelően folytatják le. Ez azonban, ahogyan a piliscsabai ügyben[161] láthattuk, nem mindig könnyű. A rendelkezésünkre álló iratok alapján az volt megállapítható, hogy a piliscsabai önkormányzat által 2010 novemberében elfogadott településfejlesztési koncepció előzetes véleményezési eljárásra még 2008 év nyarán került sor. (Az önkormányzat közbenső véleményezési eljárást nem folytatott le. Ez idő alatt – vagyis több mint két év alatt – az Étv. előírásai nyolc alkalommal módosultak, közte többször a településrendezés eljárás különböző előírásai. Természetesen a jogállamiság szempontjából önmagában is rendkívül aggályos az állampolgárok életviszonyait ilyen döntő mértékben érintő joganyag hallatlan mértékű bizonytalansága, azonban ezt még tetézi, hogy a változások egy része kivételekkel teszi még követhetetlenebbé az állampolgárok és civil szervezetek számára már egyébként is alig átlátható településrendezési (és terület-, illetőleg településfejlesztési, továbbá területrendezési...) jogot. A vizsgált ügy szempontjából döntő fontosságú változást hozott a kiemelt építési beruházásokra vonatkozó törvény (Ngmtv.)[162]. Az Ngmtv. 2008. szeptember 1-jei hatállyal ugyanis többek között úgy módosította az Étv. közbenső véleményezési eljárásra vonatkozó rendelkezését[163], hogy a „*településrendezési eszközt*" szövegrész helyébe a „*településrendezési tervet és a helyi építési szabályzatot*" megfogalmazást léptette[164]. E módosításnak tehát az a jelentősége, hogy a módosítást követően a véleményezés közbenső szakasza már nem terjed ki a településrendezési eszközök összességére, hanem csak a településrendezési tervre és a helyi építési szabályzatra, vagyis a továbbiakban az nem vonatkozik a településfejlesztési koncepcióra.

(*a településrendezési jogszabályok oda-vissza változása*) A „településrendezési terv" fogalom 2006. május 1-től szerepel az Étv. közbenső véleményezési eljárásra vonatkozó rendelkezésében[165], amelybe az Étv. értelmező rendelkezései[166] alapján a településfejlesztési koncepció is beletarozik (miként a településszerkezeti terv, a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv is). Ezt megelőzően (a hatályba lépésétől kezdődően) az Étv. közbenső egyeztetési szakra vonatkozó rendelkezése a „*helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek*" megfogalmazást használta, amibe a településfejlesztési koncepció valóban nem tartozott bele[167], azonban nyomatékosan fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a szóban forgó szentendrei eljárás idején ez az előírás már nem

[161] Piliscsaba településfejlesztési koncepciójának elfogadására irányuló településrendezési eljárás tárgyában (JNO-344/2011)
[162] A nemzetgazdaságilag kiemelt építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi XLIX. törvény
[163] 9. § (3) bekezdés
[164] 39. § (1) bekezdésének a) pont
[165] 9. § (3) bekezdés
[166] 7. § (3) bekezdés a) pont
[167] Hiszen az Étv. 2. § 27. pontja szerint a „Településrendezési terv: a településszerkezeti terv, a szabályozási keretterv és a szabályozási terv"

volt hatályban. Az állásfoglalás tervezete kapcsán többen[168] is hivatkoztak arra, hogy az Étv. kérdéses módosítása 2008. szeptember 1-jén lépett hatályba, ugyanakkor arra is felhívták a figyelmet, hogy a módosítást tartalmazó Ngmtv. egyben úgy rendelkezik, hogy „E törvény rendelkezéseit a 2008. szeptember 1-jét követően indult eljárásokban kell alkalmazni"[169]. Kétségtelen tény, hogy a fenti törvény egyes rendelkezései eltérő időpontban léptek hatályba, azonban a szövegcserés (mozaikos) módosítók is nyilvánvalóan „e törvény" rendelkezéseinek minősülnek. Tekintettel arra, hogy a fenti módosítás idején hatályban volt jogalkotási törvény[170] általános hatályba lépési előírásokat[171] nem tartalmazott, így az Ngmtv. fenti előírása szerinti módosításokat a tárgyi ügyben – mint korábban indult, folyamatban lévő településrendezési eljárásban – nem lehetett alkalmazni. Mindezek alapján azt állapítottuk meg, hogy az Étv. módosított 9. § (3) bekezdését a tárgyi – annak hatályba lépése előtt megindított – településfejlesztési koncepció elfogadására irányuló eljárásban nem lehetett volna alkalmazni, így arra az Étv. korábbi előírásai szerint a közbenső, ún. második körös véleményezést le kellett volna folytatni.

II.1.5. Stratégiai környezeti vizsgálat a településrendezésben

A stratégiai környezeti vizsgálatot két szinten szabályozza a magyar jog, a környezetvédelmi törvényben[172], illetőleg egy külön e témának szentelt kormányrendeletben[173]. Tekintettel arra, hogy megfelelően részletes európai irányelv is létezik a stratégiai környezeti vizsgálatról, azt is, sőt az ahhoz kapcsolódó európai joggyakorlatot[174] is figyelembe kell venni. Több ügyben[175] is megállapítottuk, hogy egyáltalán nem vagy hiányosan, a jogszabályi rendelkezéseknek nem megfelelően folytatták le a stratégiai környezeti vizsgálati eljárást. A korábbiakban, az anyagi jogi szabályok tárgyalása során részletesen elemeztük a környezetvédelmi és az építési jog összhangját a településrendezés során az önkormányzat előtt álló feladatok meghatározásában az általa vezetett közösség egészséges környezetének biztosítása érdekében. Hivatkoztunk egyebek között a Kvtv. hatályára és alapelveire, alapvető rendelkezéseire, amelyek között az önkormányzatok környezeti kötelezettségeire, sőt a településrendezésre vonatkozó szabályok is találhatók. Ugyanúgy hivatkoztunk az önkormányzati és az építési törvényekre, amelyekben viszont kifejezett környezetvédelmi rendelkezések találhatók, méghozzá szép számmal és megfelelő részletességgel. A témánk szempontjából talán legfontosabb teljesen egybehangzó rendelkezése e jogterületeknek, hogy településrendezési eszköz a megfelelő véleményeztetési eljárás és szakmai vizsgálatok lefolytatása nélkül nem fogadható el. Ez praktikusan azt jelenti, hogy a környezeti vizsgálat lefolytatására irányuló jogszabályi kötelezettség esetén – a településrendezési döntés meghozatalához a képviselőtestület rendelkezésére olyan településrendezési dokumentációt kell bocsátani, amelyik rendelkezik olyan munkarésszel, amely tartalmazza a szabályos eljárás során elkészített, a környezet védelméért felelős szervek jóváhagyását bíró, az érintett lakosság előtt ismert környezeti értéke-

[168] A Belügyminisztérium területrendezési és építésügyi helyettes államtitkára, a pest megyei kormánymegbízott és a panaszos egyesület
[169] 38. § (3) bekezdés
[170] A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény
[171] Szemben a jelenleg hatályos, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénnyel, amely már rendezi a szabályozási átmenetet, így a 15. § (1) bekezdése szerint a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni, illetve a 15. § (2) bekezdés szerint a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre a jogszabályi rendelkezés hatályvesztését követően is alkalmazni kell.
[172] Kvtv. 43. § (1)-(4) bekezdései
[173] Az egyes tervek és programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) Korm. rendelet
[174] A stratégiai környezeti vizsgálatról a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezik, amelyet az SKV rendelet ültetett át a magyar jogrendbe. Az irányelvhez útmutató készült „The European Commission's Guidance on the Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment" címmel, elérhetősége a következő: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf.
[175] Egyebek között a Törökbálint Tükörhegy IV. fejlesztési területen megvalósítani kívánt lakópark beruházás tárgyában (JNO-703/2010); a Dunakeszi, Liget utcai hét telek szabályozási tervére és helyi építési szabályzatára irányuló településrendezési eljárás tárgyában (JNO-206/2010) stratégiai környezeti vizsgálat és kulturális örökségvédelmi hatásvizsgálat készítésének a szükségességét sem vizsgálták;

lés megállapításait. Álláspontunk szerint tehát az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggően az Étv. 9. § szerint meghatározott eljárási rend súlyos sérelmét is okozza, amennyiben a megfelelő dokumentáció elkészítésére irányuló eljárás lefolytatása nélkül kerül sor a döntéshozatalra, vagy ha az elkészített dokumentáció a döntéshozatalra jogosult képviselőtestület előtt nem ismert.
Ebben az alfejezetben először áttekintjük a JNO 2011-ben befejezett ügyeinek tapasztalatait az SKV-val kapcsolatban, majd rátérünk az ugyancsak ebben az évben folytatott átfogó vizsgálat eredményeinek tárgyalására.

A SKV hatálya alá tartozó tervek kiválasztása

(*az önkormányzat kötelezettségei a környezeti vizsgálattal kapcsolatosan*) A Budapest XVII. Kerület, Kucorgó tér és környékére alkotott településrendezési eszközök tárgyában készült állásfoglalás-tervezetünkben[176] a stratégiai környezeti vizsgálat szükségessége és a településrendezési eljárás törvényessége közötti összefüggésre világítottunk rá. A Kvtv. szerint a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervekre, illetve programokra, – ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is – valamint ezek módosításaira, amelyeket a helyi önkormányzati testület dolgoz ki, vagy fogad el, a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő[177]. Az SKV rendelet meghatározza, hogy mely esetekben kötelező a környezeti vizsgálat lefolytatása[178], illetőleg mely esetekben dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége a várható környezeti hatások jelentőségének eseti meghatározása alapján – külön lefolytatott egyedi eljárás keretében[179]. Ahogyan egy korábbi állásfoglalásunkban[180] már megállapítottuk: a lefolytatott településrendezési eljárás csak abban az esetben tekinthető szabályosnak, ha a kötelező SKV-t lefolytatják vagy a mérlegelést engedő esetekben formális döntés születik az SKV szükségességéről. Ez utóbbira részletes szabályok találhatók a rendeletben és mellékleteiben[181]. A döntéshez a kidolgozó kikéri a környezet védelméért felelős közigazgatási szervek[182] véleményét arról, hogy a hatáskörükbe tartozó környezet- vagy természetvédelmi szakterületet illetően várható-e jelentős környezeti hatás. Az SKV rendelet meghatározza azt a minimális tájékoztatást, amit a tervet kidolgozó köteles megküldeni a vélemény kérésekor, annak megalapozásához[183]. A Kucorgó téri ügyben a kerületi önkormányzatnak a KVSZ módosítása során a környezeti vizsgálat szükségességének eldöntése érdekében meg kellett volna keresnie az SKV rendelet mellékletében meghatározott szerveket, erre azonban nem került sor, így természetesen a várható környezeti hatás jelentőségének megítélésére irányuló eljárás lefolytatása sem történt meg. Ahogyan arra több korábbi állásfoglalásunkban[184] is rámutattunk, a Kvtv. szerint környezeti értékelés – illetve az eseti mérlegelést igénylő esetekben, a környezeti vizsgálat szükségességére irányuló eljárás lefolytatása – nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő[185].

[176] JNO-441/2011
[177] 43. § (4) bekezdés
[178] 1. § (2) bekezdés
[179] 1. § (3) bekezdés
[180] JNO-452/2010
[181] Az SKV rendelet 4. § (1) és (2) bekezdése, a 2. számú mellékletben foglalt szempontok, valamint az 5. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések figyelembevételével kell dönteni.
[182] Számos ilyen van, a rendelet 3. számú melléklet sorolja fel őket.
[183] SKV rendelet 4. § (3) bekezdés alapján a szükséges információ:
- a tervezési feladat (terv, illetve program címe, típusa, tartalma, tervezési terület;
- a terv, illetve program célja;
- módosítás esetén a módosítás lényege és az eredeti tervhez, illetve programhoz mért jelentősége;
- a rendelet 2. számú mellékletében foglalt szempontok alkalmazásához a rendelkezésére álló és általa adható információ.

[184] Pl. JNO 32/2010 és a JNO 452/2010
[185] Kvtv. 43. § (4) bekezdés

(*az SKV lebonyolítása a településrendezési terv elfogadásának feltétele*) A pilisszentkereszti ügyünkben[186] szintén jeleztük, hogy a Kvtv. alapján környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő, rögzítettük, hogy Pilisszentkereszt–Dobogókő településszerkezeti terv–szabályozási terv Pilisszentkereszt teljes közigazgatási területére készülő településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv készítését foglalja magában, ezért annak készítése során környezeti vizsgálat lefolytatása semmiképpen sem mellőzhető[187]. Korábban több állásfoglalásunkban is rámutattunk arra, hogy mind az Étv., mind az SKV rendelet önálló szabályokat állapít meg a kidolgozás, egyeztetés és elfogadás folyamatára, ezért a két eljárás csak akkor kapcsolható össze és folytatható le együttesen, ha mind a két jogszabályban szabályozott eljárási rendet betartják, ha mind a két eljárás szabályait alkalmazzák. Megállapítottunk, hogy az Étv. 9. § rendelkezései szerint lefolytatott eljárás csak akkor tekinthető megfelelőnek és a településrendezési döntés csak abban az esetben terjeszthető be a képviselőtestület elé döntéshozatalra, amennyiben az SKV rendeletben meghatározott tartalmi elemekkel bíró környezeti értékelés elkészült; illetve az SKV rendeletben meghatározott esetekben, az eljárási szabályok betartásával a képviselőtestület határozatot hozott arról, hogy a környezeti vizsgálat lefolytatása nem szükséges.

(*az SKV kötelezettség vizsgálata kis területre vonatkozó településrendezési eljárásban*) Ahogyan korábbi állásfoglalásunkban[188] rámutattunk, a lefolytatott településrendezési eljárás csak abban az esetben tekinthető szabályosnak, ha az SKV–t elvégzik, vagy negatív döntés születik az SKV szükségességéről. A Budapest V. kerület Tüköry utca egyik házára kiterjedő településrendezési tervben még csak nem is vizsgálták a SKV szükségességének a kérdését – ez mindenképpen jogsértő. Az önkormányzat jogsértő módon elmulasztotta annak vizsgálatát, hogy szükséges–e az SKV elvégzése, így a megalkotott rendelete is jogszabályellenes. Ez megvalósítja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében[189] megállapított jogállamiság elvének, közvetve pedig az Alkotmány 18. §–ban szereplő egészséges környezethez való jognak[190] a sérelmét. Ugyanakkor az ügyben jogosan merülhetett fel, hogy a változtatás – amely egyetlen házat érint csupán, eléri–e azt a szintet, ahol a SKV kötelezettséggel komolyan számolni kell. Az Útmutató 13. oldalán a kis, helyi területekre vonatkozó tervekkel, programokkal, és a tervek, programok kisebb módosításával kapcsolatban az európai jogalkalmazó a következő álláspontot fejtette ki: az irányelv alkalmazásának fő kritériuma nem a terület nagysága, hanem az, hogy a tervnek vagy programnak várhatóan lesz–e jelentős környezeti hatása. Azokat a terveket és programokat, amelyekről a tagállamok úgy ítélik meg, hogy várhatóan jelentős környezeti hatásuk lesz, még akkor is alá kell vetni a környezeti vizsgálatnak, ha helyi szinten, kis terület használatát határozzák meg[191]. Mindezek alapján az SKV vizsgálat szükségességét még az ilyen ügyekben is jogosan vetik fel azok, akik a változtatás miatt érdeksérelemtől tartanak – és ezek az érdeksérelmek alapvetően környezetvédelmi jellegűek lennének, ideértve az épített környezet védelmét is.

A stratégiai környezeti vizsgálati eljárás lefolytatása

(*jogsértő kísérletek az SKV eljárás kiváltására*) Ahogyan láttuk, a településrendezési eljárások SKV kötelezettségének megállapításával alapvető problémák vannak. Más ügyekben viszont – általában

[186] JNO–32/2010

[187] Az SKV rendelet 1. § (2) bekezdése a) pontja és az 1. számú melléklet 2. pontja szerint

[188] A Tigris utcai teniszpályák területén elhelyezett építési törmelék és a Budapest I. kerületi önkormányzat 2007. évi helyi építési szabályzat módosításának tárgyában kiadott JNO–452/2010. számú állásfoglalásban. Az állásfoglalás elérhető a biztosok honlapján (www.obh.hu), illetőleg rövidebb formában a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának 2010. évi Beszámolójában.

[189] Hasonlóképpen a 2012. január 1–én hatályba lépett Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében.

[190] Jelenleg Alaptörvény XXI. cikk.

[191] Az útmutató hivatkozik a C–392/96, Bizottság v. Írország ügyre, amelyben a bíróság kimondta, hogy még a kisméretű projektek is gyakorolhatnak jelentős hatást a környezetre, ha olyan helyen valósulnak meg, ahol a környezeti tényezők (pl. kulturális örökség) érzékenyek a legenyhébb változtatásra is.

az eljárásban aktívan résztvevő környezetvédelmi, vízügyi és természetvédelmi felügyelőség kezdeményezésére – a vizsgálati kötelezettséget megállapítják. Az érdemi vizsgálatot, az ezzel járó hatósági és közösségi, civil részvétellel együtt azonban így is sokszor igyekeznek kikerülni. Az egyik szentendrei ügyünkben[192], miután az Étv. szerinti véleményeztetési eljárásban a felügyelőség felhívta az önkormányzat figyelmét a környezeti vizsgálat elvégzésének szükségességére, a szabályozási tervet készítő vállalkozás elkészített egy „környezeti vizsgálat" (a jogszabály szerint a dokumentum elnevezése is különböző lett volna: környezeti értékelés) elnevezésű dokumentumot. Az elkészített környezeti értékelés mind formai, mind tartalmi szempontból aggályos volt. Formai szempontból kifogásolható volt a dokumentációt elkészítő személyek köre. A környezeti értékelés a terv, illetve program dokumentáció önálló része, illetve munkarésze.[193] A környezeti értékelés készítésének időpontjában hatályos jogi szabályozás úgy rendelkezett, hogy a környezeti értékelést a terv-, illetve programdokumentáció más részeinek kidolgozóival együttműködő felelős, független szakértő(k) készíti(k) el. A megfogalmazásból következik, hogy a környezeti értékelés elkészítése során a felmerülő szakkérdések felelős elemzéséhez szükséges a speciális szaktudással rendelkező szakértők igénybevétele[194]. Nem lehet ugyanaz a személy a terv környezeti értékelésének és más munkarészének kidolgozója, mert valaki nem működhet együtt saját magával.

(*a környezeti értékelés tartalmi elemei*) Tartalmi szempontból több kérdéskört sem rendez megfelelően a szóban forgó szentendrei ügyben benyújtott dokumentum, illetőleg a környezeti értékelés tartalma több szempontból nem felelt meg a környezeti vizsgálattal szemben támasztott jogalkotói elvárásnak.

- A környezeti értékelés tárgyalta például a terv összefüggését más releváns tervekkel. Ez a pont azonban nem tartalmazta sem az OTrT, sem a BATrT rendelkezéseivel való összhang vizsgálatát, csupán a helyi településrendezési eszközökkel való összhang elemzésére szorítkozik (amint azt a korábbiakban bemutattuk, a releváns területrendezési tervekkel való összhang mintegy az építési jogon belüli külső egyeztetés kérdése, szemben a településrendezési eszközök hierarchiája szerinti belső egyeztetéssel).
- A tervező (beruházó) által készített dokumentum egy másik pontja a változatok közötti választás témakörét elemzi, azonban gyakorlatilag nem tartalmaz tényleges alternatívákat, egyetlen lehetőségként a tervezési terület lakóterületi fejlesztésre kijelölt területén meghatározott lakófunkció elhelyezésének lehetőségét tárgyalja. Így a változatok közötti választás alátámasztására sem készült megalapozó vizsgálat.
- A munkarész egy további pontja a terv megvalósítása környezeti hatásainak, következményeinek feltárása címet viseli. E körben a következő sommás megállapítást teszi: „Jelen tervmódosítás a releváns környezet- és természetvédelmi célokkal nem ütközik." A dokumentum ezen részében a tervező utal továbbá a biológiai aktivitásérték megőrzésére, de itt sem tartalmaz említést a tervezési területen található védett növények, növénytársulások megóvása érdekében tett intézkedésekre, amelyek biztosítanák a Szentendre város 2006-ban megalkotott Környezetvédelmi programjában is deklarált célok teljesíthetőségét.
- Más pontokban további általánosságok voltak találhatók: „a terv magas színvonallal kiépített kertvárosi lakóterület megvalósítását célozza, amelynek környezeti következményei pozitívak". A dokumentum ebben a részében sem tesz említést arról, hogy a védelemre érdemes növénytársulásra milyen hatást fog kifejteni a terv annak megvalósulása esetén.
- Az SKV rendelet meghatározása szerint pedig ebben a témakörben tárgyalnia kellett volna az értékelésnek a terv közvetlen és közvetett hatásait egyaránt, így többek között a környezeti elemekre, ezek rendszereire, a Natura 2000 területekre gyakorolt hatást.

[192] A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában (JNO-159/2010)
[193] SKV rendelet 8. § (1) bekezdés
[194] A 2009. október 1-től hatályos, még célirányosabb szabályozás értelmében pedig már csak a környezeti vizsgálat készítésére a környezetvédelmi, természetvédelmi szakértői jogosultsággal rendelkező, szakértői névjegyzékben is szereplő személyek jogosultak.

- Miután a munkarészt a véleményezési eljárás során komoly kritikák érték, a szerző megpróbálta kiegészíteni azt a következő természetvédelmi megállapításokkal: „A tervezési terület az országos ökológiai hálózat és a *Natura 2000 hálózat* területét nem érinti, területén védett természeti érték nincs. A Duna-Ipoly Nemzeti Park adatszolgáltatása szerint a területen – elszigetelten – természetvédelmi szempontból értékes növényzet (cserjésedő szubpannon sztyepp) található, melynek fennmaradási esélye elszigeteltsége és bozótosodása miatt kétséges. Területe a tervben kötelezően fönntartandó zöldfelületként szerepel. Megóvására a tervezők szabályozási előírásokban kísérletet tettek." Ez a megállapítás is nélkülözi azonban a természetvédelmi intézkedések pontos körére és lebonyolítására vonatkozó információkat.
- Nem tartalmazta tehát továbbra sem a dokumentum azt, hogy a „természetvédelmi szempontból értékes növényzet" meghatározás alá jelen esetben milyen növényfajok, milyen nagyságú populációja tartozik.
- Nem tartalmazott arra sem információt, hogy ezek a növényfajok milyen mértékben veszélyeztetettek, az egyes fajok fennmaradásának esélyét befolyásolja-e a szabályozási területen tervezett átalakítás.
- Nem tartalmazta a környezeti értékelés azt a tényt, hogy a helyi természetvédelmi értékek felülvizsgálatára vonatkozó 2009. évben zajló vizsgálati anyag a tervezési terület jelentős részét helyi védelem alá helyezésre méltó területnek ítélte, holott az más helyütt szerepelt a szakértői anyagban.
- Nem tartalmazott utalást arra sem, hogy a Városüzemeltetési Bizottság 2009. januári ülésén már előterjesztésként szerepelt az egyik szentendrei egyesület kezdeményezése, mely szintén a terület helyi védelem alá helyezésére irányult.
- Nem szólt az értékelés arról sem, hogy a tervezési terület környezetében milyen védett területek vannak, holott ezekre is nyilvánvaló hatással lesz a várható beépítés, hiszen a Natura 2000 terület érintettsége nem csupán akkor állhat fenn, ha valamely terület a Natura 2000 hálózat része. A védett területet érintő jelentős hatások a területen kívüli tervekből, projektekből is származhatnak. Természetvédelmi jogunk meghatározza mindazokat a szempontokat, melyek alapján a Natura 2000 területeket érintő hatásokat meg lehet állapítani[195]. A Börzsöny és Visegrádi-hegység néven kijelölt különleges madárvédelmi terület a fejlesztési terület szomszédságában található[196]. Tekintettel erre, illetve a környezet magas szintű védelmét megfogalmazó közösségi környezetpolitika célkitűzéseire, nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni a tervezett belterületbe vonás és beépítés védett területet érintő hatásait. Ahogyan arra már utaltunk, az olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges, azonban valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak – a tervvel, illetve beruházással érintett terület kiterjedésére, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel – vizsgálnia kell a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat. Amennyiben a vizsgálat alapján jelentős hatásra lehet számítani, hatásbecslést kell végezni.[197]
- Az európai természetvédelmi jog alapdokumentuma, az Élőhely irányelv szerint az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy projektet, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét[198]. Eszerint tehát az első dolog, amit a terv kidolgozójának, illetőleg a későbbiek során beru-

[195] Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet 4. számú melléklete

[196] A HUDI10002 területkóddal Börzsöny és Visegrádi-hegység néven kijelölt különleges madárvédelmi terület

[197] Natura rendelet 10. § (1) és (2) bekezdése

[198] A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikk (3) bekezdése

házást engedélyező hatóságnak vizsgálnia kell, hogy van-e jelentős hatás. Ennek vizsgálata során juthat olyan megállapításra az önkormányzat vagy a hatóság, hogy a tervnek nem lesz jelentős hatása. A tagállamoknak ajánlatos viszont igazolniuk, hogy miként jutottak erre a következtetésre, s ezt megfelelően dokumentálni is kell.

- Amennyiben a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának kedvezőtlen eredménye ellenére valamely elsődlegesen fontos, társadalmi vagy gazdasági jellegű közösségi érdekre figyelemmel alternatív megoldás hiányában – mégis végre kell hajtani a tervet vagy projektet, a tagállam minden szükséges kiegyenlítő intézkedést megtesz a Natura 2000 általános egységének megóvása érdekében.[199] Az előbbiekben ismertetett védő rendelkezéseket nem csupán a jelentős hatás bizonyossága, hanem – az elővigyázatosság elvével összhangban – annak valószínűsége is kiváltja. A jelentős hatás kockázata akkor is fennáll, ha objektív szempontok alapján nem zárható ki annak lehetősége, hogy a terv jelenős hatást gyakorolhat az érintett természeti területre.[200]
- Mindezeken túlmenően a magyar SKV rendelet egyik fontos eleme a környezeti következmények alapján a terv, illetve program és a változatok értékelése, a környezeti szempontból elfogadható változatok értékelése[201]. A szentendrei ügyben vizsgált dokumentum azonban ilyen fejezetet egyáltalán nem tartalmazott, tehát ezt a területet egyáltalán nem vizsgálta a munkarész.

(*megfelelő tartalmú környezeti értékelés nem megfelelő egyeztetéssel*) A pilisszentkereszti településrendezés ügyében korábban hozott állásfoglalásunk[202] részletesen ismertette a környezeti vizsgálat tartalmai követelményeit, a környezet védelméért felelős – az SKV rendelet 3. számú mellékletében meghatározott – szervek megkeresésének szabályait, a nyilvánosság bevonásának, tájékoztatásának rendjét és szerepét, a vizsgálat készítőire vonatkozó jogszabályi követelményeket. Ennek megfelelően a Pilisszentkereszt község önkormányzata által 2011-ben a JNO-hoz megküldött iratok alapján az állapítható meg, hogy a módosított „Környezeti vizsgálat és értékelés" című munkarész, a korábbi, 2010-es változathoz képest jelentősen módosult és kiegészült, s elemeiben már követi az SKV rendeletben meghatározott követelményeket. Ugyanakkor az önkormányzat úgy vélte, hogy az SKV-val kapcsolatos eljárási követelményeit már korábban „letudta". A rendelkezésünkre bocsátott iratok között nem volt nyoma, hogy az SKV rendelet speciális eljárási követelményei a törvényi követelményeknek megfelelően kiegészített tanulmányra is teljesültek volna. Így az iratanyagban nem volt fellelhető, hogy az önkormányzat a környezeti értékelés tematikájával, a konzultációkra vonatkozó javaslatával, a nyilvánosság tájékoztatásának és az észrevételei kérésének tervezett módjával kapcsolatban a környezet védelméért felelős szerveket megkereste volna. Az SKV rendelet 3. számú mellékletében meghatározott környezet védelméért felelős szerveket az értékelés elkészítése előtt sem keresték meg, így azoknak nem állt módjukban, hogy a tervezett tematikára vagy bármely más előző kérdésre reagáljanak[203]. A megküldött munkarészekben annak sincs nyoma, hogy az SKV rendelet alapján a környezeti értékelést is tartalmazó, elkészült egyeztetési dokumentációt – vagyis a 2011-es keltezésű, módosított „Környezeti vizsgálat és értékelés" című munkarészt – megküldték volna a környezet védelméért felelős szerveknek, illetve azzal kapcsolatban biztosították volna a jogszabályban előírt 30 napos észrevételezési lehetőséget[204]. Az SKV rendelet a nyilvánosságra és az észrevételezésre vonatkozó előírások megsértése a környezetvédelmi társadalmi szervezetek irányába azért is tekintendő súlyos visszásságnak, mert ezzel elvonták e szervezetek közreműködési és véleményezési jo-

[199] „Élőhely" irányelv 6. cikk (4) bekezdés

[200] Az Európai Bíróság a C-127/02. számú, Lanelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és Nederlanse Vereniging tot Bescherming van Vogels kontra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ügyben kimondta, hogy "a természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket figyelembe véve megfelelő vizsgálatot kell lefolytatni minden olyan terv vagy projekt hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, ha objektív körülmények alapján nem zárható ki annak lehetősége, hogy a terv vagy projekt - akár önmagában, akár más terv vagy projekt részeként - jelentős hatást gyakorolhat az érintett természeti területre". Ha bizonyos káros hatások valószínűsége nem világos, akkor ez inkább a hatásvizsgálatok mellett, mint ellen szól.

[201] 3.7 pont

[202] JNO-32/2010

[203] SKVr. 7. §

[204] 8. §

gát a módosított munkarészek vonatkozásában[205]. Ráadásul, továbbra is kifogásolható volt a közreműködő szakértő megválasztása. A „Környezeti vizsgálat és értékelés" című munkarészt kizárólag tájvédelmi – s nem természetvédelmi – szakértő készítette, annak ellenére, hogy ennek jogszabálysértő voltát már a korábbi állásfoglalásban jeleztük. Az SKV rendelet alapján szakértő csak azon a szakterületén végezhet tevékenységet, amelyre engedéllyel rendelkezik[206]. A fentiek alapján megállapítható volt, hogy a terv kidolgozója az SKV rendeletben meghatározott eljárást szabályosan nem folytatta le, ezért a módosított munkarész továbbra sem felelt meg a környezeti értékelést magába foglaló környezeti vizsgálattal szemben támasztott követelményeknek.

Natura 2000 hatásbecslés

(a *Natura 2000-es rendelet előírásainak megszegésével okozott visszásság*) A település teljes közigazgatási területére készült településrendezési tervek átfogó felülvizsgálata egyértelműen kötelező. Különösen indokolt az SKV lefolytatása abban az esetben, amikor a tervek eredeti készítésének időpontjában ilyen jellegű és szempontrendszerű hatásvizsgálat lefolytatására a vonatkozó jogszabály hiányában nem kerülhetett sor, vagyis a tervekben foglaltak környezeti hatásait a település egésze tekintetében és összefüggéseiben sem ebben, sem korábbi, a település számos más részterületére irányuló településrendezési eljárásban így nem vizsgálták. Ugyancsak kötelező körbe tartozik az 1. számú mellékletben fel nem sorolt olyan terv, amely „a külön jogszabályban meghatározott Natura 2000 területre jelentős káros hatással lehet"[207].
Tekintve, hogy a szentendrei átfogó tervezési ügyünkben[208] szereplő, már említett Ny-i tehermentesítő út Kőzúzó utcai kikötése 200 m^2-en érint Natura 2000-es területet, az SKV lefolytatásának kötelezettségét már ez a körülmény is megalapozhatta volna. Az önkormányzatnak, mint döntéshozónak a felelősségét kiemelve hangsúlyozandó, hogy természetesen lehetősége volna arra is, hogy önként, kötelező rendelkezés hiányában folytasson le SKV-t. Erre sor kerülhet, ha döntését kellően meg kívánná alapozni, egyéb szempontok mellett átfogóan vizsgálná a környezeti hatásokat, különösen egy olyan település esetén, amely olyan kiemelten megóvásra érdemes természeti adottságokkal rendelkezik, mint Szentendre. Álláspontunk szerint ez is elvárható volna a település fenntartható fejlesztéséért, a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának hosszú távú meghatározásáért felelős önkormányzattól. A Natura 2000 rendelet ugyanakkor egyértelműen szabályozza, hogy olyan terv vagy beruházás elfogadása előtt valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak – a tervvel, illetve beruházással érintett terület kiterjedésére, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel – vizsgálnia kell a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat. A vizsgálat történhet az SKV-n belül a Natura 2000-es szabályok figyelembe vételével, jóllehet, ahogyan erre a fejezet későbbi részében majd még részletesen kitérünk, az erre vonatkozó szabályok sem a természetvédelmi jogban, sem az SKV jogban sem pedig az építési jogban nem egyértelműek.

[205] SKV r. 8. § és Kvtv. 98. § (2) bekezdés
[206] Az SKV rendelet 8. § (1) bekezdése, illetőleg a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló 297/2009. (XII.21.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése
[207] SKV rendelet 1. § (2) bekezdés b) pont, bb) alpont
[208] A Szentendre város településrendezési eszközeinek felülvizsgálatára irányuló eljárása tárgyában (JNO-347/2011)

Az SKV átfogó témavizsgálata

(*a vizsgálat háttere és a kiinduló feltételezései*) A településrendezési eszközök környezeti vizsgálata témakörében 2011-ben átfogó témavizsgálatot határoztunk el.[209] A JNO eddigi tevékenységében és beszámolóiban egyaránt kiemelt figyelmet szentelt a településrendezés témakörének, az ilyen tárgyú ügyeknek. Már a 2010. évről szóló beszámolónkban[210] megállapítottuk, hogy településrendezési eljárások során nem érvényesül teljes körűen a stratégiai környezeti vizsgálat készítésére irányuló jogalkotói szándék, gyakran sérül a vizsgálat eljárási rendje, illetve vagy nem készül el, vagy nem megfelelő minőségű az elkészített munkarész. Minderre, ahogy az előző néhány alfejezetből láthattuk, az idei év ügyei is elegendő példát szolgáltattak.
Az ilyen nagy jelentőségű környezetvédelmi jogintézménnyel kapcsolatban halmozottan jelen lévő visszásságok a JNO gyakorlatában általában oda vezettek, hogy a témakört az egyedi panaszok tapasztalataiból kiindulva általános jelleggel igyekeztünk feltárni, elemezni, majd ennek alapján olyan javaslatcsomagot készíteni a jogalkotó és a környezetvédelmi hatóságok számára, aminek alapján az egyedi ügyekben tapasztalható visszásságok megelőzhetők lesznek. Kialakult munkamódszerünknek megfelelően a vizsgálat joggyakorlati megállapításait egyfelől az előző évek meglehetősen nagyszámú településrendezési ügyeire, másfelől pedig a szakma kiváló gyakorlati képviselőivel készített többfordulós interjúkra, párbeszédre alapoztuk[211]. A súlyos következményekkel járó visszásságok okai között a vizsgálat tervezése során olyan tényezőket feltételeztünk, mint
- a környezeti vizsgálati szabályozás hatályának és egyes előírásainak tisztázatlan értelmezési kérdései,
- a környezeti vizsgálati és a településrendezési előírások együttes érvényesítésnek összehangolási problémái, illetve
- a környezeti vizsgálat nem kellő ismerete, a jó gyakorlatot elősegítő szakmai útmutatók, képzések szűkössége, a kiforrott gyakorlat hiánya.
A hibák oka egy részben tehát nem is az SKV szabályozásban, hanem a településrendezés gyakorlatában lehet, annak mind a kidolgozási, mind az egyeztetési, mind a jóváhagyási szakaszában. Azt is megállapítottuk korábban, hogy a tervezésre fordítható pénzügyi források szűkössége, a tervezésre jutó kevés idő, a kampányszerűség nyilvánvalóan nem csak a rendezési folyamatra hatnak kedvezőtlenül, hanem az annak minden szakaszával szorosan összekapcsolódó környezeti vizsgálatra is.

(*a NKP a településrendezés környezeti vonatkozásairól*) A téma átfogó jellege ugyanakkor azt is megkívánta, hogy a magyar környezetjog alapvető jogpolitikai dokumentumának idevágó megállapításait is elemezzük. A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program[212] a következőket állapítja meg a környezeti szempontok érvényesítéséről a településrendezésben[213]: „A településrendezéssel kapcsolatos döntések hosszú távra határozzák meg – javítják, rontják, vagy rossz döntés esetén akár végérvényesen károsan befolyásolják – a település környezetét. Az önkormányzatok ezen eszközüket igen változó eredménnyel alkalmazzák. Napjainkban a településrendezési tevékenység egyik alapvető problémája, hogy a települések fejlesztési elképzelései sok esetben elnagyoltak, a fejlesztési koncepciók nem jelölnek ki határozott irányo-

[209] JNO-457/2011
[210] A beszámoló elektronikus változata a http://beszamolo2010.jno.hu/JNO_beszamolo_2010.pdf címen olvasható
[211] Átfogó vizsgálatunk során az egyes kérdéskörök feltárásakor a településrendezés szabályozásával, rendezési eszközök tudományos megalapozásával, illetve kidolgozásával, környezeti értékelések készítésével, környezet- és természetvédelmi szabályozással foglalkozó szakembereket, környezetvédelmi szervezetek e témával foglalkozó szakértőit, valamint több környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség, nemzeti park munkatársát kerestük meg, akik nevét az állásfoglalás függelékében felsoroljuk. Ezúton is köszönetet mondunk mindezeknek a szakembereknek és szervezeteknek, hogy a konzultációban való részvételükkel elősegítették munkánkat.
[212] 96/2009. (XII.9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról. Az NKP szövegét nem csak az átfogó vizsgálatunkban, hanem egyedi ügyekben is idéztük, így a Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában született állásfoglalásunkban (JNO-159/2010).
[213] 5.4.1.1. pont

kat, a településrendezési eszközök nincsenek stratégiai döntésekkel megalapozva. Számos új beruházás a településen belüli felhagyott (barnamezős) területek hasznosítása helyett a beépítetlen külső (zöldmezős) területek rovására valósul meg. Ennek következtében a településrendezési tevékenység többnyire az adott állapot rögzítésére szorítkozik, vagy a rövidtávon felmerülő területfelhasználás-változási (befektetői) igényeket elégíti ki, és nem a település közép és hosszú távú céljait, érdekeit. Gyakran a helyi lakosságot és közösségeket sem vonják be megfelelően a döntések előkészítésébe. További problémát jelent, hogy az önkormányzati tulajdonú területek (pl. barnamezős területek, rozsdaövezetek) fejlesztésének, megfelelő kialakításának és üzemeltetésének pénzügyi háttere szűkös és bizonytalan."

Étv. 9. §-a szerinti teljes településrendezési eljárás és a környezeti vizsgálati eljárás összevetése

(*azonos és különböző eljárási elemek a településrendezésben és a környezeti vizsgálatban*) Fő vonalaiban, felépítésében a két folyamat nagyon hasonló, emellett azonban a környezeti vizsgálatban több olyan feladat is van, amelyeknek nincs megfelelő párja a településrendezési szabályozásban. A „páratlan" feladatok egy része nem mindig újdonság a körültekintő, alapos tervezés számára, legfeljebb a gyakorlatban megvalósított tervezői lépés nem jelenik meg normatív előírásként. A környezeti vizsgálatban azonban minden fontos döntésnek, így a közbenső tervezési döntéseknek is mindenki számára láthatónak kell lenniük. Ilyen például a vizsgálat tényleges tartalmának és a vizsgálati folyamatnak meghatározása, megvitatása, majd közzé tétele. A környezeti vizsgálattal megjelenő feladatok másik része azonban mindenképpen új elem, így
- a környezeti hatások jelentőségéről való döntés,
- az országhatáron átterjedő hatások esetén szükséges konzultációs folyamat,
- a döntés részletes, környezeti szempontú indoklása és közzététele,
- a monitorozási intézkedések meghatározása.

(*„egyjogszabályos ügyintézés"*) Ahogyan azt ennek alapján előre gondolhattuk, a gyakorlatban is azok a legkevésbé megvalósuló részei a környezeti vizsgálatnak, amelyek nem részei a hagyományos településrendezési folyamatnak, nem „látszanak" az építési törvényben vagy az OTÉK-ben. Ez a magyar hatósági jogalkalmazás egyik komoly nehézségére mutat rá: szakhivatalnokaink általában kiválóan jártasak a saját ágazatuk jogszabályaiban, azonban az ezt meghaladó összefüggéseket általában szinte teljesen figyelmen kívül hagyják. Ezért aztán a környezeti vizsgálati rendelet hiába mondja ki, hogy a környezeti vizsgálat a terv, illetve program kidolgozási, egyeztetési és elfogadási folyamatának része, és e folyamatokat a rendeletben foglaltak figyelembe vételével kell végezni[214]. Annak érdekében tehát, hogy a környezeti vizsgálati folyamat teljes mértékben és megfelelően beépüljön a településrendezés tervezési – véleményezési – egyeztetési – elfogadási folyamatába, valamint, hogy az alkalmazási bizonytalanságok csökkenthetőek legyenek, szükséges lenne
- a településrendezési szabályozásban, elsődlegesen az építési törvényben is megjeleníteni, hogy a településrendezés számára a környezeti vizsgálati szabályozásban is feladatok vannak előírva;
- a környezeti vizsgálati rendelet kiegészítése egy olyan melléklettel, ami a településrendezési eszközök környezeti vizsgálatánál alkalmazandó különös szabályokat előírja, továbbá
- a települési önkormányzatok és a településrendezés más kulcsszereplői számára az eligazodást segítő tájékoztató készítése, célszerűen a két szabályozásért felelős minisztérium, a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium együttműködésében.

Kapcsolódás a közbenső véleményezés elhagyásával történő településrendezési folyamathoz

[214] R. 6. §

(*az egyszerűsített településrendezési eljárással kapcsolatos anomáliák*) Amíg az Étv. általános településrendezési egyeztetési eljárási szabályai szerint lefolytatott teljes településrendezési folyamatnál jól láthatók a környezeti vizsgálattal való kapcsolódások, és az összehangolás még a további feladatot jelentő környezeti vizsgálati előírások figyelembe vételével is megoldható, sokkal kevésbé áttekinthető ez az építési törvénybe később beiktatott[215], összevont, egy lépésben elvégezhető véleményezési eljárások alkalmazása esetén[216]. Az építési törvény ezen szakasza a településrendezési eszközök módosításakor (ami az Étv. fogalomrendszerében csak a kisebb jelentőségű módosításokat jelenti), illetőleg meghatározott feltételek fennállásakor lehetővé teszi a tervtanácsi és a közbenső véleményezés[217] elhagyását[218]. A közbenső véleményezés az elkészített településrendezési terv és helyi építési szabályzat véleményezését foglalja magában az érintett hatóságok és társadalmi szervezetek részéről[219]. A véleményezések elhagyására a gyakorlatban a következőt eredményezi: egyes módosítások[220] esetén már az előzetes véleményezési fázisban az egyeztetési dokumentációt nyújtják be véleményezésre, jóllehet a véleményezés az eredetileg csak a rendezés célját és az érintett területet tárgyaló előzetes véleményezési eljárás szabályai szerint történik. A véleményezők körét illetően ez nem tűnik problematikusnak, mert az előzetes egyeztetésben ugyanazok a közigazgatási és érdekképviseleti szervek, valamint társadalmi szervezetek vehetnek részt, mint az elkészített településrendezési eszköz véleményezésében, azaz a közbenső egyeztetési fázisban. A véleményezési idő azonban rövidebb (15 munkanap), mint amennyi a 9. §. (3) bekezdés szerinti véleményezési fázisban rendelkezésre áll (22 munkanap), a véleményezendő anyag pedig értelemszerűen jóval részletesebb. Végeredményben tehát a gyakorlatban tartalmilag nem az elkészített településrendezési eszköz közbenső egyeztetése marad el, hanem az eredeti funkciója szerinti előzetes véleményezés. Ez jogpolitikailag azt jelenti, hogy a helyi közösségeket a tervezők kész tények elé állítják, a koncepcióról és a telepítés helyéről gyakorlatilag már nem lehet vitatkozni.

(*a környezeti vizsgálattal való összehangolás nehézségei az egyszerűsített eljárásokban*) Az első, indító véleményezési fázis elmaradása a tervezés környezeti vizsgálattal összehangolt megvalósítása szempontjából viszont problematikus lehet. Így nincs lehetőség arra, hogy az előzetes fázisban állapítsák meg, lehet-e jelentős környezeti hatás, és ha kell, megkezdjék a környezeti ér-

---

[215] 9/A. §

[216] A módosításról rendelkező, a nemzetgazdaságilag kiemelt építési beruházások megvalósulásának elősegítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi XLIX. törvény indokolása az alábbiakat tartalmazza az egy lépésben lefolytatható véleményezésről: *„A 3-4. §-hoz* Az építési beruházások előkészítése (területszerzése) és engedélyeztetése során gondot okoz, ha az építési engedély megszerzése a településrendezési eszközök módosítását igényli (anélkül nem adható építésügyi hatósági engedély), de az elhúzódó módosítás miatt jelentősen tolódik, vagy ellehetetlenül az építési engedélyezés is. A probléma megoldásának elősegítése érdekében megfelelő szakmai garanciák mellett a törvényben felsorolt esetekben felesleges a helyi építési szabályzat, szabályozási terv többlépcsős véleményeztetési eljárásának lefolytatása, a megfelelő cél egyszerűsített eljárás keretében jelentős idő, munka és költség megtakarítással megoldható. Az új kiegészítés a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén lehetőséget ad arra, hogy a településrendezési eszköz előzetes és a közbenső véleményeztetése egy lépésben történjen meg, így rövidíthető a véleményezési eljárás ideje." Nyilván nem szorul bővebb magyarázatra, hogy a környezetvédelem és a jövő nemzedékek érdekei, de a jó kormányzás és a részvételi demokrácia szempontjai, sőt akár csak az ésszerű, hosszú távú, koncepcionális településgazdálkodás alapján is menynyire nem lehet egyetérteni ezzel a sommás megközelítéssel, amely a településrendezési eljárást nem tekinti másnak, mint a vállalkozók, beruházók építési engedélyezési eljárását megnehezítő, elhúzó bürokratikus akadálynak.

[217] 9. § (3) bekezdés

[218] „9/A. § A településrendezési eszköz módosítása esetén a 9. § (3) bekezdés szerinti véleményeztetés elhagyható, ha
a) a módosítás
aa) nem érinti a település fő infrastruktúra hálózatát, alapvető zöldfelületi rendszerét, morfológiáját, védett természeti értékeit, a kulturális örökség védelmét és nem növeli felhasználási intenzitását,
ab) területfelhasználási változást nem jelent, és
ac) már a 9. § (2) bekezdés szerinti véleményeztetéshez részletesen kidolgozásra került és véleményeztetése megtörtént, vagy
b) a módosítás elírás javítása, rajzi feldolgozásból, méretarányból adódó pontatlanság javítása, vagy magasabb szintű jogszabályi változás átvezetése érdekében történik."

[219] Étv. 9. § (3) „A készítés alatt lévő településrendezési tervet és helyi építési szabályzatot a polgármesternek (főpolgármesternek) – külön jogszabályban meghatározottak szerint – véleményeztetnie kell az 5. § (4) bekezdésében említett tervtanáccsal. Az elkészített helyi építési szabályzatot és településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek (főpolgármesternek) véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott közigazgatási, az érintett települési önkormányzati és az érdekképviseleti szervekkel, valamint a társadalmi szervezetekkel, amelyek 22 munkanapon belül adhatnak írásos véleményt."

[220] Étv. 9/A. § *aa)* és *ab)* pont

tékelés készítését. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az ebbe a módosítási körbe tartozó településrendezési eszközöknél is előfordulhat jelentős környezeti hatás, még ha nyilván sokkal kisebb arányban is, mint a többinél. Továbbá ezekben az esetekben is, alapvetően az ide tartozó módosításoknál is fennáll legalább az a kötelezettség, hogy a környezeti vizsgálat szükségességéről dönteni kell. Az összevont véleményezés miatt a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség és a környezeti vizsgálatban érintett más környezetvédelemért felelős szerv a tervezés indításáról a tervezés befejezésének stádiumában értesül, ezért, ha az önkormányzat vagy a módosítást kidolgozó tervező magától korábban nem kérte a környezeti vizsgálati szabályozás szerinti véleményeket, a környezetvédelmi szervek a már szinte kész településrendezési eszközre állapítják meg, hogy szükséges lehet-e a környezeti vizsgálat. Ilyen esetben a településrendezési eszközt addig nem lehet elfogadásra beterjeszteni, amíg a környezeti vizsgálati folyamat szükséges lépéseit el nem végzik. A környezeti vizsgálat többé-kevésbé utólagos mivolta, a további idő- és pénzráfordítások elkerülése miatti nyomás azonban kétségessé teszi, hogy valóban alapos vizsgálat készülhet, illetve, hogy érdemben fogják-e a közigazgatási szervek és a nyilvánosság megállapításait figyelembe venni a már kidolgozott településrendezési eszközben. Természetesen ez az elrendezés a korai részvétel elvével is szögesen ellentétben áll, holott az alternatívák nyitva állásakor lezajlott társadalmi és szakmai egyeztetések jóval hatékonyabbak. Mindezek alapján állásfoglalásunkban javasoltuk, hogy az ilyen konfliktusos helyzetek megelőzésére és a környezeti vizsgálati feladatok időben történő elvégzésének biztosításához az építési törvényben – pl. utaló szabállyal – biztosítani kell, hogy az olyan, az egyszerűsített egyeztetési eljárás alá tartozó településrendezési eszköz módosításnál, ahol az érdemi változtatást[221] jelent, a módosítás környezeti hatásainak jelentőségnek megállapítására, valamint az ekkor szükséges egyéb környezeti vizsgálati feladatok teljesítésére az összevont véleményezést megelőzően kerüljön sor.

Kapcsolódás az egyszerűsített településrendezési folyamat kibővített esetköréhez

(*a kivételek nagymérvű kiterjesztése két lépésben*) Az építési törvény 2011 júliusától hatályos módosítása[222] szerint a törvény olyan rendelkezéssel egészült ki, amely szerint kiemelt társadalmi cél érdekében központi költségvetési forrásból finanszírozott és kormányrendeletben nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű építési beruházássá minősített építési beruházás megvalósításához szükséges településrendezési eszköz készítése, módosítása során az előző alfejezetben foglalt egyszerűsített véleményezési eljárás szabályai alkalmazandók[223]. A kivételek további kibővítésének közvetlen előzménye a 2010 augusztusától hatályos, és a veszélyhelyzettel érintett települések településrendezési eszközeinek módosításánál enged meg eltéréseket az általános eljárási rendtől, és csak egy meghatározott rövidebb időtartamon belül[224], ami viszont a kiemelt jelentőségű beruházásoknál már nem érvényesül.

---

[221] Nem tekinthető érdemi változtatásnak például a b) pont első fordulata: „*b)* a módosítás elírás javítása, rajzi feldolgozásból, méretarányból adódó pontatlanság javítása, vagy magasabb szintű jogszabályi változás átvezetése érdekében történik".

[222] A módosításról rendelkező, a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény indoklása a következőt tartalmazza: *„A 47-50. §-hoz* Az építési beruházás megvalósítása a korábbi jogszabályi környezet alapján a kiemelt jelentőségű ügyekben is mintegy 25-26 hónapot vett igénybe. A kiemelt társadalmi cél érdekében központi költségvetési forrásból finanszírozott építési beruházások esetében kiemelt közérdek húzódik ahhoz, hogy az építési beruházás megvalósítása jelentős mértékben csökkenjen. A módosítás eredményeképpen a beruházás megvalósítása 9-10 hónapra csökkenthető."

[223] 9/C. §

[224] Étv. 9/B. § A kormány által rendeletben kihirdetett veszélyhelyzettel érintett települések a településrendezési eszközeinek a veszélyhelyzet következményei felszámolásához, valamint a további károk mérsékléséhez szükséges módosítása során, a veszélyhelyzet feloldásától számított fél éven belül a 9. § (2)-(7) bekezdésétől a következők szerint térhetnek el:

a) a településrendezési eszköz módosítására tett javaslatnak a veszélyhelyzet jellegének megfelelő szakterületi jogosultsággal rendelkező szakértő által készített szakvéleményen kell alapulnia,

b) az elkészített településrendezési eszközt a polgármesternek egyeztető tárgyaláson az érdekelt államigazgatási szervekkel ismertetnie kell, a tárgyalás meghívójához az elkészített településrendezési eszközt mellékelnie kell,

c) az egyeztetett településrendezési eszközre vonatkozó végső szakmai véleményét az állami főépítész 5 munkanapon belül kiadja, és

(*a kiemelt beruházásokra vonatkozó kivételek széles köre és tartalma*) Kiemelt jelentőségű építési beruházás lehet a vonatkozó jogszabály[225] tárgyi hatálya alapján többek közt a legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító beruházás. Mondanunk sem kell talán, hogy ez rendkívül széles körű kivételt teremt, tehát az új rendelkezés alkalmazása az előző alfejezetben tárgyalt esethez képest is sokkal jelentősebb aggályokat ébreszt a környezeti vizsgálattal való megfelelő összehangolás kivitelezhetőségéről és természetesen a környezeti szempontok nagymértékű, ésszerűtlen háttérbe szorításához vezet. A kiemelt beruházásokra vonatkozó új kivétel ráadásul szinte teljes eltérést enged meg az egyébként fennálló egyeztetési-véleményezési rendelkezésektől, így többek közt nem szükséges az előzetes véleményezés, a tervtanácsi véleményezés, a közbenső véleményezés és a nyilvánosság bevonása sem. Kizárólag a polgármester által összehívott egyeztető tárgyalás megtartása kötelező, viszont arra csak az érdekelt államigazgatási szerveket hívják meg, minden érdekeltnek ott kell nyilatkoznia, ott helyben kell megegyezniük. Az eredetileg széles körű eljárási garanciák tehát csak a folyamat végén, az egyeztető tárgyaláson[226] érvényesülhetnek, azok is csak részlegesen, mert például az érdekképviseleti és a társadalmi szervezeteket ebben az esetben nem is kell meghívni. Ezzel súlyosan sérül a közösségi részvétel elve és a részvételi demokráciával kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeink[227] végrehajtása is aggályossá válik.

(*a környezeti szempontok figyelembevétele a kiemelt beruházások esetén*) Azt látjuk tehát, hogy az eredetileg a veszélyhelyzetre kialakított és csak egy rövidebb időtartamon belül alkalmazható rendkívüli eljárás így a kiemelt építési beruházásoknál általánosan bevett eljárássá válik. Ez a már jelzett jogállamisággal kapcsolatos aggályokon kívül, szorosabb témakörünkben is rendkívül problematikus lehet a környezeti vizsgálati előírások érdemi, idejében történő alkalmazásakor. Annak, hogy egy beruházás költségvetési támogatásból valósul meg és legalább 90 millió Ft-ba kerül, nincs köze a környezeti hatások jelentőségéhez, így adott esetben mind a hatások jelentőségének eldöntésére, mind a környezeti vizsgálat elvégzésére rendkívül nagy szükség lehet. Ugyanakkor az építési törvény általános településrendezési eljárása alóli kivétel nagyon megnehezíti a környezeti vizsgálat egyes lépéseinek megfelelő időzítését, körültekintő, alapos lefolytatását, a környezeti szempontok megfelelő figyelembe vételét, az érintett nyilvánosság bevonását. Mindezek miatt állásfoglalásunkban az egyszerűsített eljárások alapesetével kapcsolatban írottakhoz hasonlóan javasoltuk, hogy az ilyen konfliktusos helyzetek megelőzésére és a környezeti vizsgálati feladatok időben történő elvégzésének biztosításához az építési törvényben biztosítani kell, hogy annak megállapítására, hogy a településrendezési terv módosításának környezeti hatásai mennyire jelentősek, illetőleg szükség esetén a környezeti vizsgálat egyes lépéseinek elvégzésére az egyeztető tárgyalást megelőzően sor kerüljön. Biztosítani kell továbbá a nyilvánosság számára is az idejében történő tájékoztatást és a véleményezés lehetőségét. Ez utóbbi különös jelentősé-

---

d) a településrendezési eszköz módosítása azonnal hatályba léptethető.

[225] 2006. évi LIII. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről: „1. § (1) A törvény hatálya az egyes,

a) részben vagy egészben európai uniós támogatásból megvalósítandó,

b) részben vagy egészben központi költségvetési támogatásból megvalósítandó,

c) a koncessziós, illetve az egyes kizárólagos állami tevékenységek gyakorlása jogának átengedése érdekében lefolytatott árverési és pályázati eljárások keretében létrejött szerződések alapján megvalósítandó és ahhoz szorosan kapcsolódó, összesen legalább öt milliárd forint teljes költségigényű,

d) részben vagy egészben egyedi kormánydöntéssel megítélt támogatásból megvalósítandó,

e) legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító, vagy

f) környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, oktatási, valamint egészségügyi és szociális célok megvalósítását elősegítő nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő, a kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági engedélyezési ügyekben (a továbbiakban: kiemelt jelentőségű ügy) indult eljárásokra terjed ki."

[226] Étv. 9. § (4) „Az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek (főpolgármesternek) egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt azok indokolásával együtt."

[227] Így például az Aarhusi Egyezmény 7. cikke és az ezen alapuló európai közösségi jogi rendelkezések.

gét az húzza alá, hogy ezekben az eljárásokban az érintett közösségek és civil szervezetek részvételi lehetősége leszűkül, csak az SKV eljárásban lehetséges.

(*az új szabályozás ellentmondásosságával kapcsolatos javaslataink*) Ezen túlmenően általános törvényességi és célszerűségi szempontokból is javasoltuk annak felülvizsgálatát, hogy a rendkívüli helyzetek esetén elfogadható egyszerűsítések alkalmazása valóban indokolható-e a kiemelt beruházások tekintetében. A megalapozottságot, a megfelelő szakmaiságot és a társadalmi elfogadottságot biztosító garanciális szabályok elhagyása ugyanis a jogsértő, a magasabb jogszabályoknak nem megfelelő településrendezési döntések meghozatalához vezethet. A legnagyobb hatásokkal bíró beruházások esetén éppen a részletes, mindenre kiterjedő, gondos előkészítés indokolt, hiszen ezek megalapozatlansága igen súlyos társadalmi és környezeti következményekkel jár. Ezek tekintetében tehát az egyszerűsítés és gyorsítás szempontjai nem mehetnek a gondos mérlegelés rovására, mert sokkal több társadalmi érdeket sértene, ideértve hosszabb távon magának a beruházónak az érdekeit is, hiszen egy elhúzódó környezetvédelmi konfliktus számára is komoly idő- és pénz ráfordítással járhat, nem beszélve a jelentős presztízsveszteségről. Figyelembe kell venni tehát azt, hogy az ilyen beruházásokat indokoló gazdasági érdek csupán egy a területhasználathoz és társadalomfejlődéshez kapcsolódó számos érdek között. Állásfoglalásunkban ezért felhívtuk a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény rendelkezései értelmében a jövő nemzedékek érdekei azok, amelyek kiemelt oltalomban kell, hogy részesüljenek, így a szabályozásnak ezen érdekeket, így a természeti-kulturális erőforrások védelmét kiemelten kell érvényre juttatnia.

Az SKV eljárás hozzájárulása a településrendezési eljárás hiányosságainak pótlásához

(*a jogalkotó és a jogalkalmazók ambivalens hozzáállása a közösségi részvételhez*) Az érintett nyilvánosság[228] véleményének figyelembe vétele nem teljesen megoldott[229], nem egyértelmű a településrendezési eljárásban, emiatt a településrendezési eszközök környezeti vizsgálatában sem egyértelmű e jogszabályi követelmény megvalósulása. Az építési törvény szerint a tágabb nyilvánosság bevonása a településrendezési eszköz véleményezésébe a tervezés legelején és a legvégén történik meg[230]. A tágabb nyilvánosság itt az érintett nyilvánosság azon tagjait jelenti, akik nem mint érdekképviseleti szervek vagy társadalmi szervezetek tagjai érintettek[231]. A közösségi részvétel lehetőségének puszta biztosításán kívül annak érdemi oldala is kérdéses. A már kidolgozott településrendezési eszközre tett észrevételek figyelembe vételéről az építési törvény ugyanis csak annyi eligazítást ad, hogy ezeket a döntésre jogosult testülettel ismertetni kell[232], a gyakorlat teljesen eltérő képet mutat, hogy milyen mértékben veszik azokat figyelembe. Az időzítés miatt egyébként sokszor eleve erősen kétséges, hogy a jogosnak ítélt észrevételeket beépítsék a

[228] A környezeti vizsgálati rendelet szerint: „2. § (1) E rendelet alkalmazásában az érintett nyilvánosság az a természetes személy, jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet,
a) amelyre a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés – különösen környezeti hatásai miatt – kihat vagy kihathat, valamint
b) amely a döntésben érdekelt, különösen az olyan környezetvédelmi vagy más civil szervezet, amelynek tevékenységi körét a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés érinti, továbbá
c) amelyet jogszabály vagy a terv, illetve program kidolgozása során a kidolgozó egyébként érintettnek minősít."

[229] A településrendezés és az érintett nyilvánosság részvételi jogai kérdéseivel részletesebben a Társadalmi részvétel c. fejezetben foglalkozunk.

[230] A településrendezési eszköz kidolgozása elhatározásának tudomásra hozatalakor kap az érintett lakosság először véleménynyilvánítási lehetőséget (Étv. 9. § (2) bekezdése). Az elkészített településrendezési eszközt a közigazgatási szervekkel, érdekképviseleti szervekkel és társadalmi szervezetekkel történő egyeztetés után teszik közzé és bocsátják észrevételezésre a tágabb nyilvánosság elé (Étv. 9. § (6) bekezdése). A legvégső szakaszban történő 30 napos közzététel azonban inkább csak tájékoztatásnak, mint valódi észrevétel-kérésnek tekinthető.

[231] E szerveknek és szervezeteknek ugyanis módjuk van a közbenső véleményezésben részt venni az Étv. 9. § (3) bekezdése szerint, és véleményük figyelembe vételéről explicit módon rendelkezik az Étv. 9. § (4) bekezdése.

[232] Étv. 9. §. (6) bekezdés

tervezetbe, ha pedig az olyan változtatásokat eredményezne, ami a véleményezési folyamat újraindítását vonná maga után, a figyelembe vétel a gyakorlatban majdhogynem teljesen kizárt.

(*az SKV jelentősége a rendezési eljárásokban a nyilvánosság bevonása szempontjából*) Mindezek alapján állásfoglalásunkban arra az eredményre jutottunk, hogy a nyilvánosság – különösen a helyi társadalom – érdemi és befolyásolásra képes véleménynyilvánítási lehetőségeinek bővítése indokolt, és a tervezés „társadalmasításában" való további előrelépés nagyon fontos követelmény. Javasoltuk, hogy a nyilvánosság bevonását egyéb eszközökkel is segítsék elő, például lakossági fórumokon, illetőleg azt már a közbenső véleményezés előtt is folytassák le, ez befolyásolhatná csak igazán érdemben a településrendezési eszköz kidolgozását. A valódi véleménynyilvánítás megteremtéséhez jól ki lehetne aknázni a környezeti vizsgálat nyilvánosság bevonási erősségeit, különösen azt, hogy a stratégiai hatásvizsgálati eljárásban amúgy is kötelező megtervezni a nyilvánosság bevonásának módját az egész folyamatba, és azonosítani is kell az érintett nyilvánosságot[233] – a két folyamat itt kölcsönösen erősíthetné egymást. Ez azonban nem csak lehetőség, hanem kötelezettség is, mert a környezetvédelmi törvény környezeti vizsgálat definíciója alapján egyértelmű, hogy az érintett nyilvánosság észrevételeit mind a terv, illetve program kidolgozásában, mind a döntéshozatalban figyelembe kell venni[234].

(*monitorozás előírása*) Egy másik terület, ahol a stratégiai hatásvizsgálati jog megtermékenyítően hathatna a településrendezési jogra az a tervezés eredményének visszacsatolása. A településrendezési jogszabályokban ugyanis nincs tartalmi követelményként előírva, hogy a településrendezési eszközök készítése során monitorozási intézkedéseket is ki kell dolgozni. Ezzel a településrendezési tervezés felelőtlenné válhat, ha a különböző szakmai munkarészekben tett becslések ellenőrizhetetlen ígéretek maradnak, a megalapozatlan értékelésnek sem lesz meg a későbbiekben a megfelelő szakmai vagy legalább politikai szankciója. A monitorozás részlegesen és közvetett módon legfeljebb az adott településszerkezeti terv felülvizsgálatakor történhet meg, illetve az önkormányzati főépítész feladatai között is vannak olyanok, amelyek teljesítése monitorozásnak is tekinthető. A főépítészi tevékenységről szóló jogszabály szerint ugyanis az önkormányzati főépítész figyelemmel kíséri a rendezési eszközök hatályosulását, tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatást ad, illetve összefoglaló jelentést készít[235]. Ugyanakkor a környezeti vizsgálati szabályozás ennél sokkal messzebb megy, a rá vonatkozó szabályozásban kifejezett tartalmi követelmény, hogy

- a tervnek, illetve programnak tartalmaznia kell a megvalósításából eredő jelentős környezeti hatások monitorozására vonatkozó intézkedéseket[236];
- a környezeti értékelésnek pedig tartalmaznia kell e monitorozási javaslatok értékelését[237].

---

[233] Ld. a R. 7. §-ában:
„(5) A kidolgozó a környezeti értékelés (4) bekezdés szerint elkészített tematikáját, ütemezését, valamint a környezet védelméért felelős szervekkel való esetleges további konzultációkra vonatkozó javaslatát és a nyilvánosság tájékoztatásának, észrevételei kérésének tervezett módját a környezet védelméért felelős érintett szerveknek megküldi, és nyilvánosságra is hozza.
(6) A nyilvánosság tájékoztatási módjának megtervezéséhez – az országhatáron várhatóan átterjedő jelentős káros környezeti hatásokra is figyelemmel – a kidolgozó meghatározza, hogy a nyilvánosság mely része lehet érintett."

[234] Ld. a Kvtv. 43. §-ában:
„(6) A környezeti vizsgálat kiterjed
a) a környezeti értékelés készítésére, a környezet védelméért felelős közigazgatási szervektől (a továbbiakban: környezet védelméért felelős szerv) vélemény, továbbá az érintett nyilvánosságtól észrevétel kérésére, illetve országhatáron átterjedő jelentős hatás esetén az érintett országgal való konzultációra, valamint ezek eredményeinek a terv, illetve program kidolgozása során történő figyelembevételére,
b) az *a)* pont szerinti környezeti értékelés, vélemény, észrevétel, konzultáció figyelembevételére a terv, illetve program vagy az Országgyűlés elé terjesztendő javaslat elfogadásakor, továbbá a terv, illetve program elfogadásáról való tájékoztatásra.
Az *a)* pontban foglaltak elvégzéséért a terv, illetve program kidolgozója (a továbbiakban: kidolgozó), a *b)* pontban foglaltak elvégzéséért a terv, illetve program elfogadója felelős."

[235] A főépítészi tevékenységről szóló 190/2009. (IX.15.) Korm. rendelet szerint: „8. § Az önkormányzati főépítész (...)
b) folyamatosan figyelemmel kíséri a rendezési eszközök hatályosulását, tapasztalatairól évente tájékoztatást ad, és négyévente összefoglaló jelentést készít a képviselőtestület (közgyűlés) részére"

[236] R. 12. § (1) bekezdés

[237] A rendelet 4. mellékletének 6. pontja

Mindezekre tekintettel állásfoglalásunkban javasoltuk, hogy a településrendezési szabályozás általános előírásai közé bekerüljön egy monitorozási munkarész előírása. Ugyanakkor a vizsgálatunk során meghallgatott településrendezési szakemberek szerint a monitorozási intézkedések, mint operatív teendők nem tervbe való elemek, különösen nem a rendelettel elfogadott településrendezési eszközök esetén, ezért javaslatunkat úgy módosítottuk, hogy a monitorozási intézkedéseket a településrendezési eszközzel együtt, de nem annak részeként, hanem kiegészítéseként (például külön rendeletben) lenne célszerű elfogadtatni.

A környezeti vizsgálat és a környezeti hatásvizsgálat összekapcsolhatósága

(*a közigazgatási tervezési és végrehajtási szintek logikája*) A környezeti vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati szakirodalom egyik előfeltevése, hogy létezik egy döntéshozatali piramis (hierarchia), aminek csúcsán a stratégiai elképzeléseket, koncepciókat tartalmazó szakpolitikák, közepén az ezek megvalósítását megalapozó, már konkrétabban kifejtett tervek, programok vannak, alul pedig a tényleges, fizikai megvalósítást jelentő projektek[238]. Az egyes szintek hierarchikus kapcsolatban vannak egymással, egymásra épülnek, azaz a felsőbb szint befolyásolja az alatta lévőt. A tervek, programok és a projektek vonatkozásában ugyanez a kiindulópont tükröződik a környezeti vizsgálati irányelvben. Az irányelv a hatályt, az alkalmazást illetően úgy fogalmaz, hogy – egyéb feltételek mellett – olyan tervekre és programokra állhat fenn a környezeti vizsgálati kötelezettség, amelyek az egyes projektek jövőbeli engedélyezése számára keretet szabnak[239]. Ennek nyilvánvaló következménye, hogy az irányelv alá tartozó tervek, programok környezeti vizsgálata elvileg megelőzi a terv, program által befolyásolt projektek környezeti hatásvizsgálatát.

(*az Európai Bizottság kompromisszumos javaslata*) A gyakorlatban azonban adódnak olyan helyzetek, amikor előfordulhat átfedés a két vizsgálati szint között. Az Európai Bizottság számára még 2005-ben készített jelentés a környezeti hatásvizsgálati irányelv és a környezeti vizsgálati irányelv viszonyáról[240] részletesen foglalkozik az átfedésekkel. A lehetséges átfedések között említik azokat az eseteket, amikor olyan projekt javaslatokat akarnak engedélyeztetni, amelyek egyúttal a területfelhasználási terv (land-use plan) módosítását igénylik. Ilyenkor fennállhat a környezeti vizsgálati kötelezettség a terv módosítására és a környezeti hatásvizsgálati kötelezettség a projektre. A jelentés egy lehetséges megoldásként az összehangolt – párhuzamos vagy közös – eljárás kialakítását javasolja, kiemelve azonban azt is, hogy a tagállamoknak ilyenkor biztosítani kell ezen eljárásokban mind a két irányelvben foglalt követelmények teljesítését[241]. Az Európai Bizottság 2009-es jelentésében, ami a környezeti vizsgálati irányelv alkalmazásáról szól, a két vizsgálat esetleges átfedése esetén egy megoldásként szintén az összehangolt eljárás jelenik

[238] Így pl. az „Előzetes vizsgálat – hatásvizsgálat – IPPC" c. kötet (szerk.: Bándi Gyula, Complex, 2007, Budapest) 8. és 13.1. fejezetében.

[239] Az irányelv 3. cikke szerint:
„(2) A (3) bekezdésre is figyelemmel környezeti vizsgálatot végeznek valamennyi olyan tervvel és programmal kapcsolatban,
a) amely a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, energetika, ipar, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, távközlés, idegenforgalom, területrendezés, illetve földhasználat terén készül, és amely meghatározza a 85/337/EGK irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek jövőbeli engedélyének kereteit; ...
(4) A tagállamok határozzák meg, hogy a (2) bekezdésben említetteken kívül azoknak az egyéb terveknek vagy programoknak, amelyek meghatározzák a projektek jövőbeli engedélyének kereteit, valószínűleg jelentős környezeti hatása van-e."

[240] The relationships between the EIA and SEA Directives, final report to the European Commission, 2005, Imperial College London Consultants Ltd. Megtalálható az Európai Bizottság környezeti hatásvizsgálati honlapján az alábbi címen: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf

[241] A jelentés összefoglalójában található kulcs megállapítás:
„To be legally compliant Member States will need to ensure they meet the requirements of both Directives where both Directives apply. Applying either EIA or SEA is unlikely to be legally sufficient in such cases."
(A jogi megfelelőséghez, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy mindkét irányelv követelményeit kielégítik, amikor mindkét irányelv alkalmazása fennáll. Csak a KHV, vagy csak az SKV alkalmazása ilyen esetekben nem valószínű, hogy jogilag elégséges lenne.)

meg[242]. Álláspontunk szerint a jelentésben foglalt javaslat nem megfelelő kompromisszum, a tervezési szintek logikájának törése kárt okoz a fenntartható fejlődés mindhárom tényezőjének. Különösen igaz ez az Unión belül a viszonylag alacsonyabb jogi kultúrával, jogkövetési fegyelemmel rendelkező országokban.

(*a magyar jog közeledése a kompromisszumos megoldáshoz*) Magyarországon, mint arra már utaltunk, a legtöbb esetben a településrendezési eszköz elkészítésére vagy módosítására egy konkrét fejlesztési elképzelés kapcsán kerül sor. A súlyos anyagi gondokkal küzdő önkormányzatok a terveztetés költségeit álló beruházó segítsége nélkül általában aligha lennének képesek a településrendezési tervezés és eljárás lebonyolítására. Ezekben az esetekben tehát egy feszítettebb ütemű beruházás esetén már mind a környezeti vizsgálati kötelezettség fennállhat a településrendezési eszközre, mind legalább az előzetes vizsgálati kötelezettség fennállhat a fejlesztésre vonatkozóan a hatásvizsgálati rendelet[243] szerint. A jelenlegi környezeti hatásvizsgálati szabályozás a korábbi eljárást felülírva[244] megengedi az egyedi fejlesztés (tevékenység, építmény) előzetes vizsgálatának, majd környezeti hatásvizsgálatának megindítását olyan esetben is, amikor az érvényes településrendezési eszközök szerinti területfelhasználási mód még nem tenné lehetővé a tervezett fejlesztés elhelyezését. Ez a rendelkezés nyilvánvalóan súlyosan sérti a jogállamiság egy sor alapelvét, legelsősorban az önkormányzatiság és a közösségi részvétel elvét. Ezen felfogásnak megfelelően az előzetes vizsgálati és a környezeti hatásvizsgálati eljárásban az építésügyi hatóság szakhatósági bevonásának kérdései közül 2010. január 1-től kimaradt annak vizsgálata, hogy a tervezett tevékenység, építmény a településrendezési eszközzel összhangban van-e. Így az összhang hiánya már nem kizáró ok az előzetes vizsgálat, majd a környezeti hatásvizsgálat lefolytatásában, a településrendezési eszköz módosításának már nem kell megelőznie az egyedi fejlesztések környezetvédelmi eljárásainak megindítását. Ez lehetővé teszi a párhuzamos eljárásokat, sőt akár fordított sorrendű eljárások is előfordulhatnak, mert az eltérő területfelhasználást megengedő településrendezési eszközt elégséges az előzetes vizsgálatot, illetve a környezeti hatásvizsgálatot követő létesítési, építési engedélyről való döntésig elfogadtatni[245].

(*a településrendezés és az egyedi hatósági döntés egymásra épülési logikájának felborítása*) A fordított sorrend – annak lehetővé tétele, hogy a környezeti vizsgálat kövesse az előzetes vizsgálatot, illetve a környezeti hatásvizsgálatot, vagy később fejeződjön be, mint azok – a környezeti vizsgálati irányelvben megfogalmazott egymásra épülési megközelítésnek nem felel meg és természetesen a Bizottság jelentése sem tartalmaz ilyen megközelítést. A tervezési logikának és a környezeti szempontok megfelelő figyelembe vételének is alapvetően az egymásra épülés felel

---

[242] A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló irányelv (2001/42/EK irányelv) alkalmazásáról és hatékonyságáról (COM/2009/0469 végleges)

„4. KAPCSOLAT MÁS UNIÓS JOGSZABÁLYOKKAL ÉS SZAKPOLITIKAI KÉRDÉSEKKEL

Az SKV-irányelv formai és konkrét tartalmi kapcsolatban áll az élőhelyvédelmi irányelvvel és a KHV-irányelvvel, de szintén szorosan kapcsolódik más irányelvekhez is (a vízügyi irányelvhez, a nitrátokról, a hulladékokról, a zajról és a levegőminőségről szóló irányelvekhez[7]), amelyek előírásokat fogalmaznak meg az SKV-irányelv által érintett ágazatok terveinek és programjainak létrehozására és vizsgálatára vonatkozóan; továbbá összefüggésben áll még a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló jegyzőkönyvvel[8].

Az SKV-irányelv 11. cikke értelmében a tagállamok összehangolt vagy együttes eljárásról rendelkezhetnek olyan esetekben, amikor a környezeti hatások vizsgálatát az SKV-irányelv és egyéb közösségi jogszabályok egyidejűleg teszik kötelezővé"

Megtalálható az Európai Bizottság környezeti hatásvizsgálati honlapján az alábbi címen:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0469:FIN:HU:HTML

[243] A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet

[244] A szakhatósági közreműködést tételesen felülvizsgáló kormányzati munka keretében került sor egyes párhuzamosnak, szükségtelennek vagy nem teljesíthetőnek ítélt szakhatósági hatáskörök megszüntetésére, és ennek folyományaként egyúttal az érintett eljárások megváltoztatására. A környezeti hatásvizsgálatot érintő, 2010. január 1-től hatályos rendelkezést a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII.23.) Korm. rendelet és más kormányrendeletek módosításáról szóló 344/2009. (XII.30.) Korm. rendelet 27. §-a állapította meg.

[245] A környezeti hatásvizsgálati rendelet 5. § (2) bekezdése szerint: „(2) A felügyelőség a határozatában (...)

c) amennyiben az előzetes vizsgálat során a tevékenység engedélyezését kizáró ok merült fel, (...)

cb) ha a tervezett tevékenység a településrendezési eszközökkel nincs összhangban, azonban az összhang legkésőbb a tervezett tevékenységhez szükséges létesítési, építési engedély iránti kérelem benyújtásáig megteremthető, ezt a lehetőséget rögzíti, és előírja, hogy a kizáró okot a létesítési, építési engedély kiadására jogosult hatóság döntéséig meg kell szüntetni;"

meg, amit bizonyos esetekben olyan mértékig lehet oldani, hogy párhuzamosan vagy közösen történjen a két eljárás. A fejlesztések tervezési logikája azt diktálná, hogy mielőtt a részletes tervezésére kerülne sor, először az alapkérdést kell megvizsgálni, hogy a tervezett telepítési helyen az adott fejlesztés területfelhasználási módja egyáltalán megengedhető-e. Ez a településtervezés eszközeivel és a környezeti vizsgálat figyelembe vételével dönthető el. Különösen fontos az eljárások megfelelő sorrendje azoknál a tényezőknél, amelyek megítélése elsősorban településfejlesztési és -rendezési összefüggésekbe ágyazódik be, az ott elkészített dokumentumokra támaszkodik, és ezért ott vizsgálható megfelelően. Ilyenek a szóba jövő telepítési alternatívák, valamint kumulatív hatások. Ugyanakkor, amikorra egy fejlesztés eljut az engedélyezési szakaszba, már leszűkülnek az alternatívák, a kumulatív hatások is csak területi összefüggésben ítélhetők meg jól, tehát súlyosan sérülhetnek az adott településen és a szomszédságában élők egészséges környezethez fűződő alkotmányos jogai.

(*a joggyakorlat érvei pro és kontra*) Mindezek ellenére egyes felügyelőségek és települési önkormányzatok sokszor hasznosabbnak tartják ez utóbbi fordított sorrendet a következők miatt:
- a felügyelőség számára lényegesen egyszerűbb és biztosabb a sokkal több konkrét információt tartalmazó előzetes vizsgálati dokumentáció alapján dönteni a környezeti hatások jelentőségéről, mint annak alapján, amit a településrendezési eljárás kezdetén kapnak;
- előfordul, hogy az önkormányzatok szívesen bevárják az előzetes vizsgálatban hozott döntést, sőt akár kezdeményezik is, mert ha ott elutasítják a fejlesztést, akkor nem kezdenek bele a költséges településrendezési eljárásba;
- ha az előzetes vizsgálatban az állapítják meg, hogy nincs jelentős hatás, ahhoz a határozatban részletes szakmai indoklást adnak. Ezt a tervező fel tudja használni, amikor a településrendezési eszköz környezeti hatásainak jelentőségét nézi.

Más felügyelőségi vélemény szerint az előzetes vizsgálat befejezéséig kellene a településrendezési eljárást is befejezni, mert ez segítené elő mind a tágabb környezeti- települési összefüggéseket, mind a konkrét fejlesztéshez közvetlenül kapcsolódó hatásokat figyelembe vevő megfelelő változat(ok) kiválasztását. A környezeti hatásvizsgálat így már csak erre összpontosulna. Egy településtervezői vélemény szerint pedig megfontolandó annak előírása, hogy azoknál a fejlesztési elképzeléseknél, amelyeknél településrendezési eszköz módosítása szükséges és előzetes vizsgálat alá is tartoznak, a környezeti vizsgálat is kötelező legyen a települési eszköz módosítására. Ennek indoka, hogy az előzetes vizsgálat nem pótolhatja a környezeti vizsgálatban megválaszolandó kérdések vizsgálatát. Ilyenkor például készülhetne közös dokumentáció. Más településrendezési szakemberek rámutattak arra, milyen sajátságos helyzetet eredményezhet, ha a környezeti hatásvizsgálat alapján való döntés megelőzi a településrendezési döntést. Például egy kertváros közelében tervezett cementgyár környezetvédelmi engedélyt kapott, miközben településrendezési-környezetvédelmi szempontok alapján ez nem lett volna lehetséges.

(*a tételes építési jog és a környezeti jog ütközése*) Megjegyezzük továbbá, hogy valójában az Étv. azon rendelkezését, mely szerint a megállapított helyi építési szabályzatban és a jóváhagyott szabályozási tervben foglaltakat az érintett közigazgatási szerveknek a hatáskörüket érintő ügyekben eljárásuk során érvényesíteniük kell[246], nem lehet betartani, ha lehetővé teszik, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárásban környezetvédelmi engedélyt adjanak egy olyan környezethasználatra, ami egyébként a hatályos építési szabályzat vagy szabályozási terv szerint nem valósítható meg. Pusztán a hatásvizsgálati rendelet szerinti kizáró ok[247] megállapítása a környezeti hatásvizsgálati eljárásban nem tekinthető az építési szabályzatban és a szabályozási tervben foglaltak érvényesítésének. E tekintetben tehát ütközik egymással az építési törvény és a környezeti hatásvizsgálati rendelet. Az általános követelményekből kitűnik, hogy a településrendezési eljárás és az előzetes vizsgálat, illetve a környezeti hatásvizsgálat sorrendjét illetően szükséges a kör-

[246] 9. § (9) bekezdés
[247] A R. 5. § (2) bekezdése bc) pontja

nyezeti hatásvizsgálati szabályozás módosítása, a gyakorlati példákból pedig az látszik, hogy az egységes alkalmazás és az összehangolás megteremtéséhez kiegészítő szabályok megalkotására lehet szükség. Az újabb szabályok kialakításával biztosítani kell azt is, hogy a felügyelőségek a környezeti hatások jelentőségéről való döntésükhöz az előzetes vizsgálati, vagy más hatósági eljárásban, valamint a környezetvédelmi engedély megadásáról való döntésükhöz a környezeti hatásvizsgálati eljárásban olyan információkat is kapjanak, amelyek a településrendezési eszköz módosításának környezeti következményeivel foglalkozik.

A Natura 2000 területekre vonatkozó hatásbecslés és a környezeti vizsgálat kapcsolódása

(*a joggyakorlat bizonytalansága a Natura 2000 hatásbecslés és a környezeti vizsgálat összefüggéséről*) A gyakorlati tapasztalatok szerint a településrendezési eljárásban részt vevők számára nem mindig egyértelmű, hogy a Natura rendelet[248] alapján a Natura 2000 területekre való hatásbecslés szükséges-e a településrendezési eljárásokban. A JNO 2010. évi tevékenységéről szóló beszámolója a következőket állapította meg erről: „A Natura 2000 besorolású területek állapotát befolyásoló településrendezési eljárások esetén felmerül a Natura kormányrendeletben meghatározott hatásbecslési dokumentáció elkészítésének kötelezettsége. A felügyelőségek jelzése szerint ezekben az esetekben a településrendezési eszközök kidolgozója általában nem tartja szükségesnek a dokumentáció elkészítését. Több felügyelőség jelezte azt is, hogy álláspontjuk szerint a vonatkozó jogszabályok nem határozzák meg egyértelműen a hatásbecslési dokumentációnak a településrendezési eljárásban történő elkészítésének kötelezettségét.”[249] A Natura 2000 területekre történő hatásbecslés és a környezeti vizsgálat szorosan összekapcsolódik, mivel a környezeti vizsgálati rendelet hatálya alá tartozó bármely tervnél, illetve programnál az ilyen területekre való jelentős hatás önmagában is környezeti vizsgálati kötelezettség és ezen belül hatásbecslési kötelezettség kiváltója. Jelentős hatások feltételezése esetén a hatásbecslés a környezeti vizsgálat részeként történik, arra mind a két szabályozás előírásai egyaránt vonatkoznak. Ezért, ha a hatásbecslés szükségességének megítélése bizonytalan egy településrendezési eszköznél, az befolyásolja a környezeti vizsgálat alkalmazását is.

(*a jelenlegi jogi háttér értelmezése, javaslatok annak még egyértelműbbé tételére*) Az, hogy a Natura 2000 területekre való hatás jelentőségéről mindig szükséges döntést hozni a településszerkezeti terv, a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv készítésére vagy módosítására vonatkozó eljárásokban, kitűnik az SKV rendeletben foglaltakból. Ez következik egyrészt abból, hogy e településrendezési eszközök a környezeti vizsgálati szabályozás hatálya alá tartoznak, másrészt abból a már említett előírásból, hogy a szabályozás hatálya alá tartozó terveknél, programoknál mindig meg kell állapítani, lehet-e jelentős hatásuk Natura 2000 területre. Jelentős hatás esetén a hatásbecslést a környezeti vizsgálat részeként le kell folytatni, a hatásbecslés sajátos, a Natura rendeletben megállapított szabályai figyelembe vételével. A két eljárás összekapcsolásáról a hatásbecslést illetően egyértelműen rendelkezik a Natura rendelet is. Az állásfoglalásunkban ezzel együtt az egységes jogértelmezés és alkalmazás érdekében javasoltuk:
- a környezeti vizsgálati rendelet kiegészítését olyan rendelkezésekkel, amelyek
- a R. 1. § (2) bekezdés a) és ba) pontja szerinti eleve környezeti vizsgálat köteles terveknél, illetve programoknál a tematika meghatározásakor;
- a R. (3) bekezdés szerinti, eseti döntéstől függően környezeti vizsgálat köteles terveknél, illetve programoknál a hatás jelentőségének meghatározásakor
konkrétan előírják a hatásbecslés szükségességnek megállapítását is.

[248] Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet
[249] Ld. a 2010. évi beszámoló II.2.4.3. pontjának („Jogi kutatásaink es konferenciákon való részvételünk településrendezési vonatkozásai”) „Jogi kutatás” c. alpontjában írottakat a 112. oldal harmadik bekezdésében.

– a Natura rendelet kiegészítését olyan rendelkezéssel, ami jelzi, hogy a 10. § (1) bekezdésében foglalt, a hatásbecslés szükségességéről döntő vizsgálat a környezeti vizsgálati szabályozás alá tartozó terveknél, programoknál szintén a környezeti vizsgálathoz kapcsolódva, a környezeti hatások jelentőségének megállapítása keretében történik.

(*a Natura 2000 hatásbecslés tartalmi elemei*) A környezeti vizsgálat és a Natura rendelet szerinti hatásbecslés kapcsolódásának szűken vett kérdésein túl fontosnak tartjuk újólag felhívni a figyelmet korábbi állásfoglalásainkban[250] hangsúlyozott és kifejtett a hatásbecslésre vonatkozó két további problémára, amelyek megelőzése nyilvánvalóan fontos a településrendezés és a környezeti vizsgálat megfelelősége szempontjából is:
– a Natura 2000 területre gyakorolt hatást nem csak akkor kell vizsgálni, ha maga a szabályozási terület Natura 2000 területen van, hanem, ha a közeli, a szabályozással közvetlenül nem érintett területek is Natura 2000 területek közé tartoznak;
– Natura 2000 területen a várható jelentős hatást vélelmezni kell, és csak akkor lehet eltekinteni a hatásbecsléstől, ha kétséget kizáróan kizárhatók a jelentős hatások.

II.1.6. Az önkormányzat felelőssége a jogellenes településrendezési tervekért

(*az önkormányzat vezetőinek túlhatalma a település jövőjének eldöntésében*) A település élhető jövője nagyrészt attól függ, hogy a polgármester és a képviselőtestület többi tagja mennyire képes és hajlandó a pillanatnyi gazdasági érdekeken túlmenően a környezetvédelmi szempontokat is figyelembe venni. A JNO által vizsgált településrendezési ügyekben az egyik gyakorta tapasztalt hiányosság, ahogy azt az előző fejezetben láthattuk, a környezeti vizsgálat, közelebbről a környezeti vizsgálat szükségességéről való döntés elmulasztása vagy nem megfelelő lebonyolítása. Az önkormányzat felelőssége, hogy sor kerül-e a környezeti vizsgálatra, arra kellő időt és erőforrást biztosít-e, minden érintett hatóság és a nyilvánosság részt vesz-e benne. Különösen jelentős, hogy e kiemelkedő felelősséggel az önkormányzat megfelelően tud-e élni amiatt, hogy az önkormányzat nemcsak a rendezési folyamat elindítója, hanem egyúttal a döntéshozó is. Döntéshozóként pedig különböző, sokszor egymással konfliktusban lévő érdekeket kell mérlegelnie, miközben a közigazgatási hatósági eljárásoktól eltérően a hatóságok, köztük a környezetvédelemért felelős hatóságok álláspontjának érvényesítésére sokkal gyengébb és közvetettebb lehetőségek vannak. Emellett az érintett közösségek beleszólási joga is sokszor, sok oldalról korlátozott.

(*a törvénysértő településrendezéssel szembeni fellépés eszközei*) Jelenleg viszonylag szűkös az az eszköztár, amit használni lehet, ha az önkormányzat nem megfelelően él a ráruházott kiemelkedő felelősséggel. Ezek túlnyomó része a megelőzésre vagy a törvénysértő rendezési terv korrekciójára irányul, az utólagos szankciók ritkák és elégtelen visszatartó erejűek.
– A környezeti vizsgálati rendeletben vagy a Kvtv.-ben például nincs olyan rendelkezés, ami a környezeti vizsgálat, vagy a környezeti vizsgálat szükségességéről való döntés elmulasztásához jogkövetkezményt fűzne.
– A településrendezési folyamatban résztvevők, az államigazgatási szervek, a főépítészek vagy éppen a nyilvánosság tagjai sokszor felhívják az önkormányzat figyelmét az ilyen mulasztásokra.
– Az építési törvény kifejezetten el is várja, hogy a jogszabályi követelményekre, illetve azok esetleges megsértésére a hatóságok felhívják a figyelmet. Így az Étv. alapján a jóváhagyott, de még hatályba nem lépett településrendezési eszköznél az államigazgatási szerv jelzi az állami főépítésznek, ha jogszabályon alapuló véleményét nem vették figyelembe[251].

[250] Ld. a JNO-32/2010 ügyet Pilisszentkereszt folyamatban lévő településrendezési eljárásáról, valamint a JNO-188/2010 ügyet a Budaörsi kopárokról.

[251] Étv. 9. § (8) „... A polgármester (főpolgármester) az elfogadást követően 10 munkanapon belül megküldi a helyi építési szabályzatot, a településrendezési terveket és a beérkezett vélemények figyelembe nem vételének indokolását az azok véleményezésében részt vett államigazgatási szerveknek és szakmai vizsgálat céljából az állami főépítésznek. Ha a véleményezési eljárásban részt vett vélemény-

– A településrendezési eszközök törvényességi ellenőrzésekor[252] az ellenőrzésért felelős szerv[253], ha a döntéshozatali eljárás, vagy a döntés nem felel meg a jogszabályoknak, ugyancsak felhívja a települési önkormányzatot a szükséges intézkedések megtételére. Ugyanakkor, ha a települési önkormányzat nem veszi figyelembe a véleményeket, nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, az önkormányzati törvény[254] gyakorlatilag csak utólagos beavatkozásra ad módot[255].
– Az állami főépítész, ha a településrendezési eszköz készítése, illetve jóváhagyása során jogsértést észlel, felhívja arra az érintett önkormányzat figyelmét[256]. Ha az önkormányzat nem teszi meg a szükséges intézkedést, bírósághoz, illetve Alkotmánybírósághoz fordul.
– A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért[257] felelős szerv az önkormányzati törvény alapján vizsgálja, hogy a települési önkormányzat döntéshozatali eljárása és döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak[258], illetőleg ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál, vagy a Kúria előtt a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését; a törvénysértő határozat bírósági (törvényszéki) felülvizsgálatát.

(*bénító vagyoni, polgári jogi következmények*) Láttuk tehát, hogy a településrendezés során elkövetett törvénysértéseknek az alkotmányjog és a közigazgatási jog területén csak esetleges következményei vannak. Ehhez hozzájárul még, hogy viszont a törvénysértések kiküszöbölése során az önkormányzati döntéshozók kezét az esetleges polgári jogi következmények megköthetik. A településrendezési eszközöknél különös súlya van annak, amikor a törvénysértést csak utólagos fellépéssel, a településrendezési eszköz hatálybalépését követően, sokszor évek múltán lehet orvosolni. A településrendezési eszközök hatálybalépéséből területfelhasználási, beépítési és más jogok erednek, és azokra további jogok alapíthatók (tipikusan földhivatali és építésügyi engedélyek). Mivel településrendezési döntéseivel az önkormányzat általában igen jelentős ingatlanfejlesztéseket tesz lehetővé, illetve döntése többnyire különösen nagy ingatlanérték növekedést eredményez, az esetleges törvénysértés orvoslása és az eredeti állapot helyreállítása pedig komoly pénzügyi következményekkel jár. A településrendezési eszköz törvénysértés miatti hatályon kívül helyezésével vagy megsemmisítésével rendezni kell az azokon alapuló jogviszonyokat is. Ez könnyen olyan mértékű kártérítési kötelezettséget jelenthet az önkormányzat számára, ami gyakorlatilag az önkormányzat vagyoni ellehetetlenülését idézi elő. A JNO több vizsgálatában is tapasztalta, hogy a törvénysértőnek minősített településrendezési eszközökből – pontosabban a törvénysértés megállapításából – eredő beruházói igények rendkívül súlyos, gyakorlatilag megoldhatatlan helyzetbe hozták az önkormányzatot. Emellett az is nagyon nehezen megoldható kérdés, hogy a már megvalósított építési beruházások jogi sorsa mi lehet ilyen esetekben, hiszen itt az eredeti állapot helyreállítása gyakorlatilag elképzelhetetlen. Ezen általános probléma megoldásának fő jogi eszköze a törvényességi felügyelet rendszerének és jogköreinek erősítése. Megjegyezzük, hogy a településrendezés polgári jogi vonatkozásainak csak egyik, valójában pedig kisebbik oldala az, hogy a beruházó a számára kedvező, ám törvénysértő településrendezési terv visszavonása, módosítása esetén kártérítési perrel vagy az Étv. által biztosított valóban nagyvo-

---

nyilvánításra jogosult államigazgatási szervek azt észlelik, hogy a települési önkormányzat nem vette figyelembe jogszabályon alapuló véleményüket, úgy e kérdésben kialakított álláspontjukról 15 munkanapon belül tájékoztatják az állami főépítészt.

[252] Étv. 9. § (12) „A helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket azok összes munkarészével, valamint a megállapításukról szóló – külön jogszabály szerinti – jegyzőkönyvvel, a véleményezési eljárás dokumentumaival, továbbá az állami főépítészi, illetve miniszteri véleménnyel együtt, a képviselőtestületi megállapításuk után 15 napon belül a jegyző köteles megküldeni a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szervnek."

[253] A jogalkotó a kormányhivatalt érti ezalatt, az ügyészséget nem.

[254] A törvényességi felügyelet megváltozott szabályait már az új Ötv. szabályozza.

[255] A régi Ötv. jelenleg hatályos, 1. § (3) bekezdése szerint: „A helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül."

[256] A főépítészi tevékenységről szóló 190/2009. (IX.15.) Korm. rendelet 7. § h) és i) pontja alapján

[257] Az új Ötv. a „törvényességi felügyelet" kifejezést használja, szemben a régi Ötv. a „törvényességi ellenőrzés" fogalmával.

[258] Új Ötv. 132. § (3) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat: a) szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; b) döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét; c) törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

nalú kártalanítási igényének érvényesítésével fenyegetőzik. A többnyire hallgatag többség, aki hosszabb távon a reménybeli beruházónál, ingatlan fejlesztőnél stb. nagyságrendekkel nagyobb kárt szenved sajnos jelenleg alig van abban a helyzetben, hogy vagyoni és nem vagyoni sérelmeit orvosolhassa. Az esetek többségében nem is tud a kárról, azt értékelni, hosszabb távú következményeit felmérni képtelen, ha mégis, akkor pedig a rendelkezésre álló eszközök elégtelenek, megroppantó módon költségesek, időigényesek, kimenetelük pedig több mint bizonytalan.

(*az önkormányzat felelősségének erősítését célzó jogalkotás*) A Belügyminisztérium Önkormányzati Államtitkársága által 2011 májusában közzétett, az új önkormányzati törvényről szóló munkaanyagában[259] a célok között szerepelt a törvényességi felügyeleti és gazdasági ellenőrzés rendszerének kiépítése[260]: jogszabályba ütköző, jogellenes önkormányzati működés, vagy döntés kikényszeríthető megváltoztatási lehetőségének megteremtése, elmaradt döntés „kormányzati" pótlása. A kormány az Országgyűléshez 2011. november 5-én beterjesztette a helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslatot[261]. A törvényességi felügyeletről szóló részben az önkormányzati határozat esetében jelenik meg az a lehetőség, hogy a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatal a bírósági felülvizsgálat kezdeményezésével egyidejűleg felfüggeszti az önkormányzati határozat végrehajtását[262]. Jogszabálysértő önkormányzati rendelet esetén azonban továbbra sem lesz lehetséges, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás eszközeinek alkalmazásakor felfüggesszék az önkormányzati rendelet hatálybalépését. Ezekben az esetekben a személyes felelősség következetes érvényesítése, az érdekeltségek feltárása, a folyamatok jobb átláthatóságának kialakítása lehetnének például olyan tényezők, amelyek a jogszabályok időben történő figyelembe vételét ösztönzik. Az előző pontban elemzett anyagi, egészségi, környezeti károk következetes érvényesítése, az erre szolgáló jogi eszközök (ide értve a részvételre képesítés eszközeit is) kimunkálása oldhatná meg a problémát megnyugtatóan. Ha a szűklátókörű, nem ritkán elfogult önkormányzatoknak és döntéseik haszonélvezőinek számolniuk kellene az általuk a település közösségének okozott teljes kár megtérítésének kötelezettségével, bizonyára kétszer is meggondolnák, hogy a megfelelő egyeztetésekre vonatkozó szabályok kijátszásával, a környezeti következmények elhallgatásával olyan terveket verjenek keresztül, amelyek a település egészséges környezetét, jövőjét veszélyeztetik.

(*a tájékoztatás, felkészítés, részvételre képesítés jelentősége*) A jogszabályok figyelembe vételének időben történő kikényszeríthetősége, ösztönzése mellett ugyanolyan fontos annak elősegítése is, hogy a településrendezési folyamat résztvevői megértsék[263] mire, mikor, miért van szükség a környezeti vizsgálat kapcsán, hiszen a mulasztások egy része ismerethiány, esetleg félreértelmezés következménye. A megfelelő alkalmazás tájékoztató kiadványokkal történő segítése ezért itt is felmerül. Természetesen a településrendezési eljárás jobb megértése, a mögöttes környezetvédelmi folyamatok és következmények hatékonyabb tisztázása a résztvevő civil szervezeteknek, helyi lakossági közösségeknek is alapvető érdeke és az állam központi és önkormányzati szervei felelősek ennek biztosításáért, de egyben érdekeltek is a megfelelő részvételre képesítésben.

---

[259] Megtalálható a http://www.kormany.hu/hu/dok?page=10&source=1&type=302#!DocumentBrowse címen.

[260] Az új Ötv. törvényességi felügyeletről szóló rendelkezései 2012. január 1-jén hatályba léptek.

[261] T/4864. számú törvényjavaslat

[262] A javaslat 131. § (1) bekezdése szerint: „A fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl: (...) d) kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát és az e törvényben meghatározott esetekben a bírósági felülvizsgálat kezdeményezésével egyidejűleg felfüggeszti az önkormányzati határozat végrehajtását."

[263] Az Étv. szabályai nem írják elő a résztvevők kötelező tájékoztatását a felmerülő jogszabályokról, szemben a Ket. alábbi rendelkezéseivel: „5. § (1) A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. (2) A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. (3) Jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel tájékoztatási kötelezettséget írhat elő a jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára is.

A településrendezési döntésekért való felelősség vizsgálata néhány konkrét ügyben

(*a településrendezési döntéssel közvetetten okozott károk*) A nyíregyházi „Őzdomb" lakókert településrendezési eljárása tárgyában született állásfoglalásunkban[264] vizsgáltuk, hogy a nyilvánvalóan törvénysértő rendezési terv kapcsán okozott károkért milyen módon tartozik majd helytállni az önkormányzat a jelenlegi szabályok szerint, illetőleg milyen szabályozással lehetne elősegíteni a felelősség egyértelműbb megállapítását és érvényesítését. Az építésügyi törvény hiányosságai körében megállapítottuk, hogy az Étv. szabályozza a településrendezési döntésekhez kapcsolódó kártalanítás szabályait[265], amely szerint, ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg. A vizsgált településrendezési eszközök a panaszos ingatlana tekintetében pro forma nem keletkeztettek változást, azonban a fentiekben leírtak szerint a lakóövezeti funkció lehetővé tétele, illetve annak megvalósulása a panaszos tevékenységének jövőbeni lehetőségét mégis egyértelműen és alapvetően befolyásolja. A településrendezési előírások módosításából származó, de csak közvetetten jelentkező kedvezőtlen hatások miatti fellépésre az Étv. hatályos előírásai nem adnak lehetőséget. Ugyanakkor gyakran előfordul, hogy az önkormányzat településrendezési döntésével közvetlenül a védendő területek mellett tesz lehetővé zavaró hatású környezethasználatokat. Ezek a döntések egyértelműen hátrányosan változtatják meg a védendő területek használhatóságát, esetenként megnövekedett zaj-, bűz, vagy egyéb terhelésnek téve ki az ott élőket. Mindez továbbá független a határértékek teljesülésétől: nyilvánvaló, hogy a védendő ingatlanok környezeti állapota akkor is jelentősen és hátrányosan változik, ha a határértékek teljesülnek, amennyiben egy korábbi csendes, nyugalmas terület pl. forgalmassá, ipari jellegűvé válik. Az ilyen hátrányokból eredő igényeit tehát a tulajdonos nem tudja érvényesíteni, ami azt jelenti, hogy a törvény nem biztosítja az egészséges környezethez való jog érvényesíthetőségét, nem teszi lehetővé a környezeti károk miatti kompenzációt. Minderre tekintettel indokolt az Étv. módosítása olyan módon, hogy ne csak az adott ingatlan rendeltetését, használati módját megváltoztató településrendezési döntések keletkeztessenek kártalanításai igényt, hanem az összes érintett felléphessen ilyen igénnyel.

(*az alapjogok korlátozása szükségességi-arányossági tesztjének alkalmazása a településrendezésben*) Többször megállapítottuk azt is, hogy az Étv. 9. § szerinti véleményezési eljárás során az önkormányzatok az államigazgatási szervek jogszerű, magasabb jogszabályok előírásain alapuló véleményeit – erre irányuló törvényi kötelezettség hiányában – nem minden esetben veszik figyelembe, arra hivatkozva[266], hogy azok korlátoznák az önkormányzati autonómiát. Ennek viszont egyenes következménye lesz a helyi és a magasabb szintű jogi szabályozás közötti, a majdani jogalkalmazásban jelentkező konfliktus. Az önkormányzati autonómia korlátozásának lehetőségével kapcsolatban ugyanakkor hivatkozni kell az Alkotmánybíróság által kidolgozott, az alapjogok korlátozhatóságát eldöntő alapjogi tesztre. E szerint „az állam 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. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog korlátozása,

[264] JNO-602/2010
[265] 30. §
[266] Lásd a JNO-703/2010-es állásfoglalást (http://jno.hu/hu/af/jno-703-2010_tukorhegy.pdf).

ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan" [267]. Ezt azonban természetesen az önkormányzatok maguk nem állapíthatják meg azokban az esetekben, amikor úgy érzik, hogy egy magasabb szintű jogszabály végrehajtása sértené az önkormányzatiság elvét.

(*az önkormányzatiság elve: korlátozzuk vagy segítsük?*) A településrendezési joganyag (Étv., OTÉK) vizsgálata alapján megállapítható, hogy jelenleg nincsenek olyan kellően részletes jogi normák, amelyek például a területfelhasználás változására, az övezeti átsorolásra vagy módosításra, az övezetek egymáshoz illesztésére, a védőövezetek kijelölésének, a fennálló jogviszonyok figyelembevételének szempontjaira adnának előírásokat. Emiatt e kérdések jogi szabályozottsága alapvetően az adott önkormányzati szabályozástól és annak részletességétől függnek, illetve a településrendezési döntések tartalmi helyessége sok esetben nem jogi, hanem szakmai alapon ítélhető meg. Az is jellemző, hogy a téves településrendezési döntésekből eredő esetleges jogviták csak hosszú, évekig tartó peres eljárások révén rendezhetők. A Belügyminisztérium a nyíregyházi ügyben adott észrevételében[268] vitatta, hogy szükség lenne az Étv. szabályainak előzőek szerinti kiegészítésére, mert a tárgyi ügy alapvetően a jogszerűtlen településrendezési tevékenységre vezethető vissza. A Belügyminisztérium az Alkotmányra[269] hivatkozva azt jelezte[270], hogy a helyi képviselőtestület rendelete nem lehet ellentétes más jogszabállyal, illetve az Ötv. helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 1. § (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – szabadon dönt, döntését kizárólag jogszabálysértés esetén és csak az Alkotmánybíróság, illetve bíróság bírálhatja felül, ami alapján biztosított a nyilvánvalóan jogsértő önkormányzati döntésekkel szembeni jogorvoslat. A minisztérium véleményével egyetértve, rá kell mutatni arra, hogy nem a jogorvoslat lehetőségének, hanem az egyéb biztosítékok hiánya a probléma. Álláspontunk szerint nem elegendő követelményként előírni a jogszabályok összhangját, hanem annak érvényesülését megfelelő biztosítékokkal, eljárási garanciákkal kell biztosítani. Az alkotmány- vagy jogszabálysértő önkormányzati döntés Alkotmánybíróság, illetve bíróság általi megsemmisítése ugyanis nem minden esetben jelent reparációt a döntés nyomán bekövetkezett sérelmek kapcsán, mert csak az ex tunc hatályon kívül helyezés állítja vissza az eredeti állapotot (az ex nunc vagy pro futuro nem), illetve annak elsődleges szerepe nem az elszenvedett joghátrányok, károk enyhítése. A nyíregyházi ügy és nagyon sok elénk került más ügy alapján (atekintetben tehát nem osztottuk a Belügyminisztérium álláspontját, amennyiben azt sugallta, hogy egyedi jogsértésről van szó) az a következtetés vonható le, hogy a településrendezési szabályokat, az előírt eljárási követelményeket és garanciákat az önkormányzatok sok esetben nem veszik komolyan, nem tekintik kötelezőnek, vagy azokat félreértelmezik, amit persze fokozhatnak a környezetvédelem önálló ágazati előírásai, esetenként párhuzamosnak tűnő szabályai. Ezek a jogalkalmazási anomáliák azonban indirekt módon a településrendezést szabályozó normák nem egyértelmű voltára mutatnak rá, illetve alátámasztják a részletesebb előírások szükségességét. Anélkül, hogy a kérdés alkotmányos, jogpolitikai részleteibe túlságosan belemennénk, alá szeretnénk húzni, hogy a JNO álláspontja a legsúlyosabb településrendezési anomáliák láttán sem közelített az önkormányzatiság elvének korlátozásához – meggyőződésünk, hogy a települések jö-

[267] 30/1992. (V.26.) AB határozat (ABH 1992., 167, 171.)

[268] A tervezettel kapcsolatban a BM azt fejtette ki, hogy: „Véleményünk szerint a vizsgált ügyben is fennálló probléma nem az Étv. hiányos szabályozásából, hanem a nem körültekintő és jogszerűtlen településrendezési tevékenységre vezethető vissza, amelynek megoldásában nem az általános kártalanítás bevezetése, hanem a vonatkozó önkormányzati döntés bírósági felülvizsgálatnak kezdeményezése."

[269] 44/A. § (2) bekezdés

[270] Továbbá arra is hivatkozott, hogy a „*nyilvánosságra került új önkormányzati törvény koncepciója szerint az önkormányzatok döntéseivel szembeni eddigi utólagos törvényességi ellenőrzést a jövőben a törvényességi felügyelet váltja fel, amely jogintézmény megakadályozza az államigazgatási szervek megalapozott véleményének mellőzéséből eredő jogellenes döntés hatályosulását*".
Ezzel kapcsolatban azt kell jelezni, hogy a törvényességi felügyelet egy eszköz, amely akkor hatékony, ha a vonatkozó normarendszer – például a településrendezési szabályozás – kellően részletes, így betartása is egyértelműen ellenőrizhető. Megjegyzendő, hogy a településrendezési eszközök önkormányzat határozattal, illetve rendelettel történő elfogadása miatt a hivatkozottak jövőbeli érvényesülése nem egyértelmű, mert az Országgyűléshez beterjesztett törvénytervezet csak a határozatok esetén teszi lehetővé a végrehajtás felfüggesztését (http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf)

vőjét, egészséges környezetét a lakosság által választott helyi képviselők tudják a legjobban eldönteni. Ugyanakkor a felsorolt negatív tapasztalatok azt mutatják, hogy a környezet, a jövő generációk (és persze a saját holnapjaink) védelme a jelenleginél sokkal részletesebb szakmai útmutatás kidolgozását igényli a településrendezés környezetvédelmi vonatkozásaihoz.

(*megfelelően szigorú szankciók szükségessége*) Természetesen a zöldfelületeket rövid távú – olykor meg sem ismerhető – érdekek miatt feláldozó önkormányzati döntések nem csupán a tájékozatlanság és hozzá nem értés, de sok esetben a társadalmi deviancia képét is mutatják. Az általunk[271] és az Alkotmánybíróság[272] által vizsgált településrendezési eszközökkel kapcsolatos negatív tapasztalatok és problémák alapján megfontolásra javasoljuk a jogszabálysértő önkormányzati döntésekért való helytállási, felelősségi szabályok megalkotását, mert azok hiányában – amint a tárgyi ügy is mutatja – a sérelmet elszenvedő állampolgárnak egy alkotmánybírósági eljárással is évekre lesz szüksége, hogy bizonyítsa az önkormányzat által lefolytatott településrendezési eljárás hibáit, visszásságait. Ez különösen nehéz olyan esetekben, amikor nem valamely önkormányzati rendelkezés tételes jogba ütközéséről van szó, hanem épp a szabályozás elmulasztása és annak következményei okoznak visszásságot. Konkrét, taxatív és normatív – vagyis jogilag számon kérhető – jogszabályi előírások hiányában ugyanis alapos szakmai (településrendezői) ismeretekre, ennek hiányában a felmerülő szakértői költségek finanszírozására, továbbá hosszú időre van szükség a jogsértés feltárásához és bizonyításához, ami eleve kérdésessé teszi, hogy egy állampolgár azt egyénileg sikeresen bizonyítani tudná, illetve ésszerű határidőn belül ki lehessen küszöbölni a jogsértő településrendezési döntés következményeit. Vizsgálatainkban emiatt kezdeményeztük a Belügyminiszternél, hogy tegye meg az intézkedéseket az Étv., illetve a kapcsolódó ágazati szabályozás olyan módosítására, amely egyértelműen szabályozza a védőövezetek kijelölésének, illetve a településrendezési övezetek egymáshoz illesztésének főbb szabályait, különös tekintettel a meglévő jogszerű területhasználat szomszédságában tervezett más jellegű területhasználatból adódó esetleges konfliktusok kezelésére. Megfontolásra javasoltuk a közigazgatási szervek megalapozott véleményeinek a mellőzéséből eredő jogkövetkezmények előírását, továbbá azt, hogy az Étv. kártalanítással kapcsolatos rendelkezése ne csak az ingatlan rendeltetésével kapcsolatos közvetlen, hanem a vizsgálattal érintett panaszhoz hasonló, közvetett korlátozások esetére is biztosítson jóvátételt.

(*az okozott környezeti kár számszerűsítése*) Jóllehet, ahogyan az előző bekezdésekből kitűnt, a településrendezés alapjában véve az önkormányzati (alkotmány-) jog és a közigazgatási jog területe, kisegítő intézményként mindenképpen figyelemmel kell lenni a polgári jog eszközeinek az alkalmazására is. Nagyon helytállóan fogalmazta meg a természeti értékekért való felelősség alapjait a környezetvédelmi hatóság az egyik általunk vizsgált szentendrei ügyben[273]. Eszerint a természeti és táji értékek jóllehet nehezen számszerűsíthetőek, nehezen fejezhetőek ki pénzben, ugyanakkor az adott területen a szabályozás által lehetővé tett egyedi építésügyi hatósági engedélyezési ügyekben előrevetíthető polgári jogviták – az adott ingatlan forgalmi értékét emelő természeti elem, a szép tájkép eltűnéséből eredő értékcsökkenés megtérítésére irányuló – során a számszerűsített igényeket a szabályozást meghatározó önkormányzat terhére érvényesíthetik. Ezzel kapcsolatban a magunk részéről megjegyeztük, hogy ilyen módon az említett tájképi érték eltűnése nemcsak egyes ingatlanok, hanem az egész település vagyonának vonatkozásában jelent értékcsökkenést, tehát a polgári jogi következmények levonására paradox módon magának az önkormányzatnak lehet követelése (a gyakorlatban kevésbé paradox módon az új képviselőtestületeknek a régiekkel szemben).

[271] Legutóbb a JNO-347/2011-es állásfoglalásban (http://jno.hu/hu/af/jno-347-2011_szentendre_telepulesrendezes.pdf).

[272] Az Alkotmánybíróság az önkormányzatok által megalkotott településrendezési eszközök alkotmányossági vizsgálata kapcsán az idei évben is több esetben állapított meg alkotmányellenességét (például a már hivatkozott 21/2011. (III.30.), továbbá a 47/2011. (VI.9.), 52/2011. (VI.24.) és 53/2011. (VI.24.) AB határozatok).

[273] A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában (JNO-159/2010)

II.1.7. A JNO állásfoglalásainak nyomon követése, utóvizsgálatok a településrendezési ügyekben

A feltárt, szinte minden esetben együtt járó, többoldalú szabálytalanságok tisztázása alapján a JNO a településrendezési ügyekben általában azt javasolta, hogy folytassanak le új, szabályos eljárásokat, amelynek során érvényesülnek mind az Étv., mind az egyéb ágazati jogszabályok előírásai. Az esetek túlnyomó többségében az érintett önkormányzatok ennek megfelelően jártak el[274].

(*széleskörű egyeztetés, válaszul a JNO állásfoglalásra*) A szentendrei ügyünkben[275] például örömmel állapítottuk meg, hogy az Egres út 2. szám alatti fejlesztési terület kapcsán létrejött mediációs eljárás a társadalmi részvétel elvének gyakorlati érvényesülése szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír. Ebben az eljárásban lehetőség nyílt a területtel kapcsolatos különböző érdekek ütköztetésére, s a konszenzusos megoldások felderítésére. Az önkormányzat képviselő-testülete helyesen járt el, mikor eme eljárás eredményeit figyelembe véve alkotta meg új településrendezési határozatát[276], melyben „támogatja pályázat kiírását Szentendre településrendezési tervében rögzített lakóterületi fejlesztések hatását elemző átfogó tanulmány (társadalmi, műszaki-infrastrukturális, természeti értékek és gazdasági elemzés) és kapcsolódó környezeti vizsgálat készítésére". Önmagában az a tény, hogy az önkormányzati választásokat követően újjáalakuló önkormányzat képviselőtestülete a területen érintettek széleskörű konszenzusán alapuló, a társadalmi részvétel elvét messzemenőkig érvényre juttató saját korábbi határozatát indokolás nélkül visszavonta, s nemcsak a fenti tanulmány elkészíttetésének szándékától állt el, de a lakóterületi fejlesztést megvalósító településrendezési eljárásról is határozott, megalapozta a társadalmi részvétel elvének sérelmét, s így az egészséges környezethez való jog érvényesülésével kapcsolatos visszásságot okozott.

(*új SKV készítése*) A pilisszentkereszti településrendezés ügyében korábban keletkezett JNO állásfoglalás[277] részletesen ismertette a környezeti vizsgálat tartalmai követelményeit, a környezet védelméért felelős – az SKV rendelet 3. számú mellékletében meghatározott – szervek megkeresésének szabályait, a nyilvánosság bevonásának, tájékoztatásának rendjét és szerepét, a vizsgálat készítőire vonatkozó jogszabályi követelményeket. Ennek megfelelően a Pilisszentkereszt község önkormányzata által 2011. júniusában megküldött iratok alapján az állapítható meg, hogy a 2011. január keltezésű, módosított „Környezeti vizsgálat és értékelés" című munkarész, a korábbi, 2010. júliusi keltezésű változathoz képest jelentősen módosult és kiegészült, s elemeiben már követi az SKV rendeletben meghatározott követelményeket.

(*a tájékoztatás elmaradása a JNO állásfoglalásának végrehajtásáról*) Azokban a jelentősebb ügyeinkben, ahol azt állapítottuk meg, hogy a JNO állásfoglalásban foglaltakat nem vagy nem megfelelő módon vették figyelembe, utóvizsgálatot tartottunk. A már hivatkozott pilisszentekereszti ügyünk utóvizsgálata[278] során azt állapítottuk meg, hogy az önkormányzat a JNO állásfoglalást követően amellett, hogy az SKV eljárásban előírt tanulmányokat pótlólagosan elvégeztette egyes településrendezési munkarészeket átdolgoztatott, ugyanakkor – felhívásunk ellenére – nem tájékoztatta Irodánkat arról, illetve nem bocsátott rendelkezésünkre olyan iratot, amelyből megálla-

[274] Az előző évek állásfoglalásainak eredményeire már viszonylag jobb rálátásunk van. Majdnem bizonyos például, hogy sikeresen akadályoztuk meg értékes és ritka zöldterületek felszámolását a két legnagyobb sajtóvisszhangot vert ügyünk, a pátyi golfpálya projektben (JNO-69/2010), illetőleg a dunakeszi lápos területen bevásárlóközpont parkoló bővítés ügyében (JNO-42/2010). A korábbi évekből mára szintén megállapíthatóan, maradandó eredményeket tudtunk felmutatni például a Budapest, XV. kerületi MÁV telep ügyében (JNO-169/2010).

[275] A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában (JNO-159/2010)

[276] 66/2010. (II.18.) Kt. határozat

[277] JNO-32/2010

[278] A JNO-32/2010 ügyben, Pilisszentkereszt által lefolytatott településrendezési eljárás utóvizsgálata tárgyában (JNO-340/2011)

pítható lenne, hogy az állásfoglalásban tett ajánlásokat az önkormányzat miként vette figyelembe, a kifogásolt településrendezési eljárással kapcsolatban milyen döntéseket hozott. A rendelkezésre álló iratok alapján az állapítható meg, hogy az Étv. szerinti véleményezési eljárást kizárólag a JNO állásfoglalását megelőzően folytattak le, vagyis a 2011 januárjában módosított településrendezési munkarészek vonatkozásában az állami szervek, illetve a társadalmi szervezetek újbóli megkeresésére már nem került sor. Ezt a súlyos visszásságot az utóvizsgálat során elemeztük. Amennyiben egy településrendezési eljárás, mint folyamat, azért szakad meg, mert egyes munkarészeket át kell dolgozni, vagy elmaradt – így különösen az állásfoglalásban jelzett SKV és Natura 2000 rendeletek szerinti – vizsgálatokat és eljárási cselekményeket kell pótolni, akkor azt nem lehet olyan körülménynek tekinteni, ami csupán az eljárást félbeszakítja (szünetelte), hanem azt úgy kell minősíteni, mint ami az Étv. szerinti véleményeztetés részleges, vagy teljes megismétlését kívánja. Ebből következően, ha az önkormányzat ilyen okból – vagyis a tervek, munkarészek érdemi átdolgoztatásának igénye miatt – folytatólagos településrendezési eljárást folytat, akkor nem mellőzheti az Étv. szerinti véleményezéssel, illetve a közzététellel kapcsolatos eljárási lépéseket, különösen, ha az államigazgatási szervek, illetve a társadalmi szervezetek korábban érdemi észrevételeket tettek. Ebből következően a módosított munkarészekre is egyeztetést kellett volna lefolytatni, vagyis biztosítani kellett volna ezekkel kapcsolatban is a véleménynyilvánítás lehetőségét. Mindezek alapján azt állapítottuk meg, hogy az önkormányzat a jogállamiság és jogbiztonság elvének sérelmén keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos joggal kapcsolatos ismételten visszásságot idézett elő. Megállapítottuk az utóvizsgálat során, hogy az állásfoglalásunkban jelzett, a magasabb szintű jogszabályok előírásaiba ütköző eljárási és tartalmi hibákat Pilisszentkereszt község önkormányzata nem küszöbölte ki, ezért egyrészt megkerestük a Pest Megyei Kormányhivatalt intézkedés végett, másrészt indítványoztuk az Alkotmánybíróságnál a településszerkezeti terv és az ezen alapuló szabályozási terv, illetve helyi építési szabályzat megsemmisítését.

II.2. ZAJ[279]

Bevezetés

A JNO tapasztalatai a zajvédelem rendszerével kapcsolatban

(*az megelőző évek tapasztalatai*) Az elmúlt 4 évben a JNO messze a legtöbb panaszt zajvédelmi ügyekben kapta. Ez a statisztikai adat nagyon jelentőségteljes, azt mutatja, hogy a zajjal kapcsolatban sok a megoldatlan konfliktus, döntéshozóink alulértékelik a zajszennyezés jelentőségét. Abból, hogy a lakosság jelentős része él közlekedési, ipari vagy éppen szabadidős tevékenységekből származó zajtól terhelt területeken, azt a hibás következtetést vonják le, hogy ez egy normális, elviselhető, elviselendő állapot. A zaj egészségre gyakorolt hatásait nem ismerik sem a döntéshozók, sem a közvélemény, ezért történhet meg az, hogy nem ritkán óvodák, iskolák, lakóhelyek, kórházak találhatók olyan területeken, ahol az egészségügyi zajhatárértékeket folyamatosan és jelentősen túllépik. Ahogyan 2008-2009-ről szóló beszámolónkban írtuk: „Az autóhasználat általánossá és így tömegessé vált; a fővárosi agglomerációban százezres nagyságrendben lépik át személygépkocsival a városhatárt a reggeli és esti csúcsban, az urbanizáció következtében soha nem látott – irreális – szállítási igényeket elégítenek ki, jobbára közúton. A megnövekedett forgalmat új utak építésével igyekeznek kezelni, ami a forgalom további növekedését,

[279] A fejezet megírásához felhasználtuk a Bajzáth Orsolya, Barta Eszter, Erdei Mónika, Friedrich Ábel, Garaguly István, Gyűrű Attila, Herke Miklós, Horváth Luca Kornélia, Horvátth Sarolta, Sárközy István, Szecskó-Tóth Zsuzsanna és Ujvári Viola által készített állásfoglalásokat.

valamint újabb konfliktussal terhelt területeket hoz létre. Az ipari üzemek megépítésénél, illetve a kisebb volumenű, régi melléképületekben, lakóházak udvarán folytatott ipari tevékenységeknél nem fordítanak megfelelő figyelmet – sem a környezethasználók, sem pedig az engedélyező hatóságok – a zaj elleni védelemre, jóllehet ez a jogszabály értelmében külön is vizsgálandó kérdés pl. a zajvédelmi dokumentáció révén. A vendéglátóhelyek éjszakai működésükkel, nyitott teraszaikkal zavarják a környék nyugalmát, lehetetlenné teszik a lakók pihenését. Az erőltetett ingatlanfejlesztéseket megengedő felelőtlen önkormányzati és beruházói döntések miatt jelentős zajforrások közvetlen közelében építenek lakóparkokat, így a leendő lakók már eleve határérték közeli, esetenként azt meghaladó területre költöznek." Ugyanott aláhúztuk a zajkonfliktusok politikai és gazdasági vonatkozásait is: „Mindezek kapcsán hangsúlyozni kell, hogy a zajterhelés miatti konfliktusok sok esetben megelőzhetők lennének felelősségteljes településrendezési, hatósági és környezethasználói döntésekkel. A megelőzés hiányában azonban utólag kell rendkívül költséges beruházásokkal biztosítani a zaj elleni védelmet, de van ahol ez már nem is lehetséges."
A 2010. évi JNO beszámolóban pedig e kérdéskör alkotmányos vonatkozásait emeltük ki: „Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből eredően a jogszabályoknak a fenntartható fejlődés elvén keresztül kell biztosítaniuk a fenti problémák megelőzését. Ezzel szemben a beszámolási időszak tapasztalata az, hogy a jogalkotás iránya épp ellenkező volt (...). A zaj elleni védelem szabályozásából az ipari tevékenységet folytató telephelyek és a kereskedelmi tevékenységet folytató üzletek engedélyezése terén történt módosításokat kell kiemelni, amelyek eredményeként számos tevékenységet immár engedélyezési eljárás – vagyis előzetes hatósági kontroll – nélkül lehet megkezdeni. Ez pedig az ipari üzemek és kereskedelmi üzletek esetében a zaj elleni védelem teljes hiányát eredményezheti, amit utólagos hatósági fellépéssel aligha lehet megfelelően kezelni. (...) Az államnak a zaj és rezgés elleni védelemben is az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettségének eleget téve olyan szabályozást kell elfogadnia, amely fenntartja az elért védelmi szintet és a megelőzésen alapuló jogintézményeket tartalmaz."

(*a JNO átfogó zajvédelmi vizsgálata*) Tekintettel arra, hogy a JNO-hoz az elmúlt 4 évében érkezett zajpanasz ügyek legtöbbjében komoly visszásságokat fedeztünk fel, mind a szabályozás, mind a joggyakorlat terén, elhatároztuk, hogy a témakört átfogóan is megvizsgáljuk. Az egyedi ügyek hibáinak feltárása ugyanis önmagában nem jelent tartós megoldást, ha maga a rendszerprobléma, tipikusan a helytelen jogi szabályozás, téves hatósági gyakorlat, illetve tisztázatlan koncepcionális, stratégiai kérdések, vagy az igazgatás ágazati, vagy területi szintjeinek összehangolatlansága változatlanul maradnak. Ezek megfelelő kezelése nélkül – akár tömegesen, illetve igen súlyos ökológiai, társadalmi károk bekövetkezésével – megismétlődhetnek az egyedi visszásságok. Ha ellenben hatékony, a megelőzést szolgáló jogszabályok és stratégia születik, a különböző ágazati és területi érdekeket egy össztársadalmi cél érdekében együttműködve összehangolják, látványos javulás érhető el az egész ország környezeti állapotában és így a lakosság közérzetében is. Minderre tekintettel Irodánk feladatának tekintette – az egyedi ügyeink tapasztalatait felhasználva – a rendszerszintű visszásságok feltárását, elemzését és megoldási javaslatok megfogalmazását. Ezen feladat megfelelő teljesítése nélkülözhetetlenné teszi az alapos és széleskörű kutatások és vizsgálatok lefolytatását, az érintett szervekkel való rendszeres konzultációkat, a környezetpolitikai és tudományos törvényszerűségek figyelembevételét, a mélyreható elemzéseket. Az egyedi ügyek tapasztalataiból összeállított kérdéssor alapján számos konzultációt folytattunk szakmai szervezetekkel, a környezetvédelemért felelős minisztériummal, hatóságokkal, önkormányzatokkal[280] és feldolgoztuk a legfontosabb ügyeik tartalmát. Az interjúk, iratelemzések eredményét szakirodalmi adatokkal egészítettük ki, majd az összegyűlt anyag alapján a zaj elleni védelem kérdéseiben konferenciát is rendeztünk további vitatott kérdések és

[280] A budapesti, nyíregyházi, győri és pécsi környezetvédelmi felügyelőséget, valamint a főfelügyelőséget kerestük fel, illetőleg az említett településeken beszéltünk megyei önkormányzatok, bíróságok, ügyészségek szakértőivel.

megoldási javaslatok feltárására. Mindezek alapján a jogterületet átfogóan elemző állásfoglalást[281] készítettünk, aminek a végén számos jogszabály módosítására tettünk javaslatot.

A 2011. évi beszámoló zajvédelmi fejezetének szerkezete, legfontosabb témakörei és megállapításai

A fejezet három nagy része a szabályozást, a tervezést és az egyedi ügyekben hozott döntéseket tárgyalja, majd röviden kitérünk a zajkonfliktusok nem környezetjogi kezelésének eszközeire is.

(*szabályozás*) A szabályozásról szóló fejezetben a zajterhelés egészségügyi hatásaiból indulunk ki – e hatások ismerete és kezelésének szándéka kell, hogy vezesse a jogalkotót. A zajterhelésnek számos közvetlen hatása van, megnehezíti vagy megakadályozza a hatékony munkavégzést, tanulást és a nyugodt alvást. Nyilvánvaló, hogy társadalmunk egyéni, média és döntéshozói szinten a zajszennyezés kérdésében legkevésbé azzal képes vagy hajlandó szembenézni, hogy ha ezek a közvetlen hatások hosszú időn át érik az embert, akkor maradandó egészségkárosodással is kell számolni, a belső fül károsodásától kezdve idegrendszeri károsodásokon keresztül a szív- és érrendszeri zavarokig. Független tanulmányok megállapították, hogy az európai nagyvárosokban élő emberek életéből éveket vesz el csak a zaj, etekintetben például Budapest az „előkelő" második helyet foglalja el.
Az egészségügyi hatások alapján dolgoztatja ki tehát a jogalkotó az egészségügyi határértékeket, amelyeken a zajos tevékenységek engedélyezésének engedélyezése, illetőleg működésük ellenőrzése alapul. A szabályozás alapvető elveit vizsgálva kifogásoljuk a Kvtv. eleve vesztes alapállását, a zajállapot romlását elfogadó megközelítését és azt, hogy a határérték önmagában nem segít azokon a területeken, ahol egy korábbi csendes állapotot 4-5-szörös (20-25 dB-es) hangnyomás növekedés váltja fel, akkor sem, ha a megnövekedett állapot még éppen a határértéken belül van. Az a részletkérdés sem elhanyagolható, hogy a terhelési határértéket a jogalkotó eleve csak csukott nyílászárókat feltételezve állapította meg. Alapjogi értékűnek tartjuk – hiszen a megelőzés elvének konkretizálása a zajvédelem területén – azt, hogy a jogalkotás és a joggyakorlat ne engedje meg olyan helyzetek kialakulását, ahol a határértéket meghaladó zajforrás akár évekig is működhet, mielőtt a megfelelően szigorú intézkedésekkel el lehetne hallgattatni. Emiatt javasoltuk a jogalkotónak az előzetes engedélyezés és a próbaüzem jogintézményeinek kiterjesztését.
Az egészséges környezethez való alapjognak – és így természetesen a zajvédelemhez fűződő jogoknak is – együtt kell érvényesülniük más gazdasági és társadalmi érdekekkel, különösen, ha azok is alkotmányos alapjogokhoz kapcsolódnak. A JNO a 4-es metró építésével, illetőleg egy játszótér zaj ügyével kapcsolatban mondta ki, hogy a kompromisszumok akkor is lehetségesek és szükségesek, amikor nagyon sok ember joga, érdeke áll szemben csupán néhány emberével.
A zajvédelmi szabályozás alapjait a definíciók képezik, ezek döntik el, hogy bizonyos tevékenységek egyáltalán a zajvédelmi jog hatókörébe tartoznak-e és ha igen, miként kell elbírálni őket. Az elmúlt évben a definíciókkal kapcsolatban olyan kérdésekbe ütköztünk, mint hogy pl. egy autóversenypálya szabadidős létesítmény-e vagy netán a jóval alacsonyabb határértékekkel működő üzemi létesítmény szabályai vonatkoznak rá; miért nem minősülnek közlekedési zajforrásnak a repülőterek és a vízi utak; illetőleg, hogy az építési zajjal kapcsolatban mit is jelent az „egyes építési időszak" fogalma, ami akár a teljes kivitelezést is jelentheti; vagy mik az „előre nem tervezhető" építőipari események, amelyekre nézve további határérték túllépés lehetséges.
A zajvédelem helyi szabályozása számos, az országos szintű szabályozásban rejlő anomália feloldásához vezethetne, azonban természetesen eközben igazodnia kell a jogszabályi hierarchia szabályaihoz is. Helyi szabályozás a településrendezés is, amelynek zajvédelmi következményei általában igen szerteágazóak.

[281] JNO-157/2010

(tervezés) E témakörben áttekintettük a különböző általános önkormányzati terveket és az egyedi nagyberuházásokhoz tartozó tervezési folyamatokat. Azt találtuk, hogy az új Zr. visszalépett a zajvédelem korábbi szintjéhez képest, amikor a korábbi minisztertanácsi rendelethez[282] képest elmulasztotta önálló alcímben szabályozni a településrendezés és a zajvédelem összefüggéseit, illetőleg nem tér ki többé a közlekedési ágazat zajvédelmi tervezési kérdéseire sem. Ugyancsak visszalépést tapasztaltunk az Ét. eljárásában, ami viszont kevesebb időt és érdemi beleszólási lehetőséget biztosít a környezetvédelmi felügyelőségeknek a településrendezési eljárásokba, és ezzel a környezetvédelmi, zajvédelmi törvényességi szempontokat sem tudják mindig érvényesíteni. Az állami és vállalati nagyberuházások zajvédelmi tervezésével néhány napos munkával évekig húzódó kártérítési pereket és egyéb eljárásokat lehetne megelőzni – sajnos ez ma még nem gyakorlat. Ellenben, megint csak a szabályozás hiányossága miatt, azt találtuk, hogy lényegében semmilyen hatóság nem szól bele abba, hogy egy beruházás megvalósításához és működtetéséhez tartozó szállítási tevékenységet a vállalkozó hogyan tervez meg, milyen útvonalat, ütemezést stb. választ.

(egyedi ügyek) A zajvédelmi közigazgatási eljárásokat vizsgálva legelőször a hatáskör kérdéseibe ütköztünk, abba, hogy a jegyző (szomszédos települések, kerületek esetén akár több jegyző) és a felügyelőségek közül ki jár el az ügyekben. Nyilvánvaló, hogy nem rendelkeznek egyforma felszereltséggel és szakmai tapasztalatokkal, de az is látható, hogy a jegyzők nagyobb helyismerete, kapcsolatai, operativitása ezzel együtt előnyt jelenthet. A hatáskör kérdésében tehát több jó megoldás is létezik, csak a szabályozás egyértelmű legyen. Jelenleg nem ez a helyzet.
Az egyedi eljárási kérdések körében elsősorban az eljárások időbeli viszonyaival foglalkoztunk, amivel kapcsolatosan paradox képletet fedeztünk fel: amíg a beruházói érdekeket szolgálva a jogalkotó az elmúlt 15 évben mindent megtett azért, hogy az engedélyeket és más hatósági határozatokat minél rövidebb idő alatt kézhez vehesse a vállalkozó, addig a kérelmezői oldalon azt tapasztaltuk, hogy még a rendkívül komoly zavarásról szóló zajpanaszok esetében sem ritka, hogy évekig eltart, amíg a hatóság érdemi rendelkezést hoz és hajt végre.
A közösségi részvétel speciális eljárási kérdés, ezért ennek külön alfejezetet szántunk ennek. Különösen nagy jelentőségű, sok embert érintő zajterhelési ügyekben is (vagy éppen: elsősorban ezekben az ügyekben) azt tapasztaltuk, hogy az érintettek nem kapnak értesítést az eljárás megindításáról, és így nincs módjuk abban részt venni, a véleményüket, érveiket, a rendelkezésükre álló információkat nem tudják az eljárásban előadni. Ezen mindenki veszít: a hatóság eljárása törvénytelen lesz, jogorvoslatokkal támadhatják, a beruházó, üzemeltető pedig nem tud egyességre jutni az érintett közösségekkel, aminek évekig tartó pereskedés, ellenségeskedés lehet a vége.
A határozatok tartalmával kapcsolatban a JNO tavalyi ügyei közül egymás mellé került két olyan ügy, ahol ugyanazt a közlekedési zajszennyezési határérték túllépést eltérően kellett értékelnünk. Egy nagy szupermarket álláspontunk szerint a megközelíthetőségét szolgáló útszakasz tervezése, kivitelezése, az ebből fakadó zajterhelés miatt nem védekezhet sikeresen azzal, hogy a kérdéses útvonalon a zajterhelés már korábban is meghaladta az egészségügyi határértéket. Ugyanakkor egy teljesen hasonló szerkezetű másik konfliktusban nem láttuk elmarasztalhatónak egy pizzázó tulajdonosát, azért, mert a már egyébként is rendkívül zsúfolt belvárosi utcán motoros futárjai hozzájárulnak a forgalom növekedéséhez.
Az első esetben a beruházó az egész forgalmi helyzetet átalakította, ráadásul arányaiban változtatta meg a közlekedő autók volumenét, ezért önálló jogi felelőssége véleményünk szerint megáll. A másik esetben viszont úgy gondoltuk, hogy a panaszosnak valójában az út fenntartója ellen kell fordulnia és megfelelő közlekedésszervezési intézkedéseket kell kérnie, vagy hatósági-bírósági eljárással kikényszerítenie tőle.

[282] 12/1983. (V.12.) MT rendelet

A határozatok egy környezetpolitikai szempontból rendkívül fontos része a kivételek meghatározása. Jogunk és joggyakorlatunk számtalan indokolt és talán még annál is több erősen megkérdőjelezhető kivételt enged a zajhatárértékek betarttatása alól. Kétségtelen, hogy a katonai légifolyosók és lőterek esetén felmerülhetnek olyan honvédelmi szempontok, amelyek a zaj elleni védelemhez és az egészséges környezethez való jogot felülírhatják. Itt is megjegyezzük azonban, hogy sehol nem találtunk az ezekről a katonai tevékenységekről szóló jogszabályokban olyan speciális rendelkezéseket, amelyek a hely kiválasztásával és egyéb intézkedésekkel az okozott környezetterhelés és egészségkárosodás csökkenését, illetőleg a károsultak kártalanítását célozták volna.
Jóval nagyobb társadalmi terhet jelentenek és jóval kevésbé indokolható kivételek az építkezésekkel és a közutakkal kapcsolatos kivételes jogszabályok és joggyakorlat – ezekkel kapcsolatban nem lehet kétséges, hogy az adófizetők pénzének igazságos elosztása és a lakosság egészsége előbbre való. Ezeket a kivételeket minél hamarabb fel kell számolni, a jogellenes helyzeteket pedig folyamatos munkával, megfelelő ráfordításokkal fel kell számolni.
A közterületeken folytatott tevékenységek kérdését a zajvédelmi jog nem kezeli következetesen: nem döntötte el a jogalkotó teljesen egyértelműen, hogy egyáltalán mi számít közterületnek, milyen rendezvények kulturális rendezvények és mik a tömegrendezvények, és ezekre milyen szinten kellene szabályokat hozni. Az önkormányzatok keze meg van kötve, határértékeket nem határozhatnak meg, a jegyző számára hatósági feladatokat nem írhatnak elő, azonban a helyi környezetvédelem és kulturális élet, a szórakozáshoz és a pihenéshez való jog ütközésének bonyolult alkotmányos kérdéseit mégis nekik kellene megoldani. Ez országos szintű, egyértelmű keretjogszabályok nélkül biztosan nem fog menni, hiszen az önkormányzatok említett korlátai, azon felül sokszor meglévő ellenérdekeltsége, továbbá a több önkormányzat területére is kiterjedő zajhatások miatt az önkormányzati szabályozási szint önmagában nem kielégítő.
A jogalkotó szándéka (ha egyáltalán a zajvédelem terén beszélhetünk komoly jogalkotói szándékról!) nem érvényesülhet megfelelő ellenőrzés, szankciók meghatározása és végrehajtása nélkül. Erre azonban a magyar környezetvédelmi jog és intézményrendszer ma nem alkalmas. Elég, ha csak a három legkirívóbb példát említjük, amelyből nyilvánvalóvá válik, hogy a jogszabályainkat megalkotók nem kívántak elégséges védelmet adni a zajszennyezéssel szemben:
Az üzemi és szabadidős zajjal szemben csak akkor léphet fel a hatóság, ha már a szennyező kérelmére korábban zajhatárértéket határozott meg az adott kibocsátásra. Vajon mit tenne Ön, ha zajszennyező lenne? Rohanna határértéket kérni? Aligha, hiszen semmilyen szankciója nincs annak, ha nem kér határértéket, viszont hosszú időre megszabadulhat a környezetvédelmi hatóság zaklatásától;. A másik tipikus jogalkotói hozzáállás a százezrek életét megkeserítő közúti zajszennyezéssel kapcsolatos. Csak jelentős határérték túllépés esetén intézkedhet a környezetvédelmi hatóság, azaz az egészségügyi határérték legkevesebb 10 dB-lel való túllépése esetén, azaz akkor, ha az egészségügyi szempontból már veszélyes (szennyezőnek minősülő) zajterhelés 2-3-szorosa már a zaj;. Végül ismét fel kell tennünk egy költői kérdést: kit véd a repülőterek melletti zajgátló védőövezet? Figyelmes olvasónk eltalálta, valóban nem a közelben lakókat, hanem a repülőteret. Az övezeten belül ugyanis nem szükséges betartani a környezetegészségügyi szempontok alapján megállapított zajhatárértékeket.

II.2.1. A zajvédelem szabályozása

<u>A szabályozás kiindulópontja: a zaj egészségügyi hatásai</u>

A zajterhelés egészségügyi hatásai nem ismertek széles körben, jóllehet a közegészségügyi, környezetegészségügyi irodalomban, mind Magyarországon, mind külföldön már rengeteg figyelemre méltó, nyugodtan mondhatjuk, nyugtalanító, sőt riasztó adat merült fel és nyert megerősítést.

(*a zajterhelés környezetegészségügyi vonatkozásai*) Zajként érzékeljük azokat a hanghullámokat, amelyek zavaróan, terhelően és kellemetlenül hatnak, és az egészséget károsan befolyásolhatják. A zaj emberekre gyakorolt hatása közvetlenül kellemetlen, terhelő érzésben és a hallás objektíven kimutatható csökkenésében mutatkozik meg, közvetve pedig számos egyéb krónikus egészségügyi hatással kell számolni. Ez több tényezőtől, így a hangnyomástól, a frekvenciától, a hatás időtartamától, valamint a zajhullám időbeni lefutásától is függ.[283] A zajszennyezés általában több forrásból, különböző frekvenciákból, intenzitásokból összetevődő zajok összessége. Ezek közül kiemelhető a közlekedési eredetű zajok hatása.
A környezeti zaj közvetlenül leginkább az alvást zavarja. Elsődlegesen nehéz elalvást, ébredésekkel megszakított rossz alvást, vérnyomás- és pulzusemelkedést eredményez. Legrosszabb hatása az alvási periódus első felében van. Másodlagos hatása másnap jelentkezik: fáradtság, kimerültség, rossz közérzet, a teljesítőképesség csökkenése. A zavarás nagymértékben függ a zaj tulajdonságaitól, impulzus jellegétől, információtartalmától, időtartamától, és az egyéntől,; például általában a nők és az idősek érzékenyebbek a zajra, az impulzusszerű zajok zavaróbbak, a kevés információt tartalmazó zajok pedig kevésbé befolyásolják az alvást. A zavartalan alvás háttérzaj esetén 30 dB(A) hangnyomásszintnél kisebb zajterhelést igényel.
A zaj ugyancsak közvetlenül befolyásolja a legtöbb munkateljesítményt is. Az olvasásra, figyelemre, problémamegoldó képességre és a tanulásra is negatív hatást gyakorol. Ezek a hatások erős munkahelyi zajnak kitett munkavállalók és gyermekek esetén jelentkeznek. Egyes megfigyelések szerint a repülőterek közelében tanulók az átlagosnál gyengébben teljesítenek bizonyos feladatokat, kevésbé kitartóak és kevésbé motiválhatók, mint hasonló korú társaik. A beszédértést is károsan befolyásolja a zaj. A normál beszéd hangnyomása 50 dB(A), ezért a 35 dB(A), vagy attól hangosabb zaj kisebb helyiségekben zavarja a beszédértést kisebb helyiségekben. A zaj tanulási nehézségeket okozhat, különösen az iskolában, ahol kiváló beszédérthetőség szükséges. Beszédérthetőségi vizsgálatot végeztek a gyerekek körében. Az értékelés az alapján készült, hogy a gyerekek hány hibát vétettek az őket körülvevő zajban hallgatott szabványos mondatokban. A hibaarány 4,3 % volt, amikor a környezeti zaj szintje kisebb volt 55 dB(A)-nél.
A zajszennyezés közvetett, sok esetben maradandó egészségügyi hatásai közül a leglényegesebbnek tekinthetők:
a) A belső fül károsodása. A belső fül károsodását okozhatja, ha hosszú időn keresztül zajhatásnak vagyunk kitéve. Ez gyakran előfordul munkahelyeken, autópályákhoz vagy repülőterekhez közeli térségekben vagy olyan embereknél, akik gyakran hallgatnak walkmant. Ebben az esetben az is károsodást eredményezhet, ha a hangszint nem kiugróan magas, de időtartama hosszú.
b) Az alvászavarok következményei. A krónikus alvászavar betegség, mivel negatív hatása lehet a jó közérzetre, a tanulásra, különösen gyerekkorban, az immunrendszerre, valamint a társadalmi kapcsolatokra is. A krónikus alvászavar hozzájárul továbbá pszichoszomatikus betegségek, különösen szív- és érrendszeri betegségek, neurózis, félelem, agresszivitás kialakulásához.
c) Ingerelhetőség. A halláskárosultak, idősek és a beszélni vagy olvasni tanuló gyermekek különösen veszélyeztetettek. Gyermekekkel kapcsolatban kimutatták, hogy a zaj káros hatást gyakorol a kognitív feladatok terén nyújtott teljesítményre, így komplex feladatok megoldási képességét jelentősen csökkenti. A legerőteljesebben az olvasást, a szövegértést, a figyelmet, a problémamegoldó-képességet, és a memorizálási képességet befolyásolja.

(*a zaj egészségügyi hatásai – nemzetközi források*) Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO tanulmánya[284] szerint a zaj hatására az ember szervezetében olyan morfológiai és fiziológiai változás következik be, mely miatt csökken a teljesítménye, a stressz-tűrő képessége vagy

[283] http://www.erg.bme.hu/Emania/1999/Bara0001/fogalmak.html#feny
[284] Guidelines for Community Noise, World Health Organization 1999 http://who.int/docstore/peh/noise/guidelines2.html
2011 márciusában megjelent a WHO legfrissebb tanulmánya „Burden of disease from environmental noise" címmel, melynek feldolgozása a jelen állásfoglalás tervezetének kiadásakor még folyamatban van.
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf

más környezeti hatásokkal szembeni ellenálló képessége. A környezeti zaj leginkább az alvást zavarja. Elsődlegesen nehéz elalvást, ébredésekkel megszakított rossz alvást, vérnyomás- és pulzusemelkedést eredményez. A WHO iránymutatások a következő megállapítást teszik: „Világos azonban, hogy bölcsődéket, óvodákat és iskolákat nem volna szabad jelentős zajforrások, pl. autópályák, repülőterek és ipari területek közelében elhelyezni." Iskolákban tanítási idő alatt a háttérzajnak nem volna szabad meghaladnia a 35 dB, szabadtéri játszóterek esetén pedig az 55 dB hangnyomásszintet. Bölcsődékben, óvodákban alvásidő alatt a hálószobákra vonatkozó határértékeket kell alkalmazni. Ez az érték folyamatos zaj esetén 30 dB LAeq a WHO iránymutatásokban.
A stratégiai zajtérképek adatainak elemzése alapján az Európai Környezetvédelmi Ügynökség azt állapította meg, hogy az Európai Unióban a 250 ezernél nagyobb népességű agglomerációkban közel 67 millió ember (55%-a ezen agglomerációk lakosainak) van kitéve 55 dB Lden értéket meghaladó, közúti közlekedésből származó zajterhelésnek az Európai Unióban. A 60 dB és 80 dB LAeq 6-22h értékek közötti közúti közlekedésből származó zajterhelés a kardiovaszkuláris betegségek relatív veszélyét már jelentősen megnöveli. Felmérések szerint továbbá a mai gyerekek elődeikhez képest jóval hangosabban beszélnek, és ennek természetesen az is oka lehet, hogy ha azt akarják, hogy mondanivalójuk eljusson a címzetthez, sokkal nagyobb külső zajt kell legyőzniük hangjukkal.[285]

A szabályozás alapelvei és alapvető rendelkezései

A jogfejlődés során egy jogágazat viszonylagos elkülönülésével általában kikristályosodnak bizonyos alapelvek, alapvető rendelkezések, amelyek összefogják, rendszerbe szervezhetik a szabályozást és a joggyakorlatot. Így történt ez a zajvédelem területén is, ahol a környezetvédelem egyes általános alapelvei, továbbá bizonyos alkotmányos alapelvek az ágazat sajátosságaihoz igazodva jelentek meg. Foglalkozunk még a zajvédelem olyan általános megfogalmazású rendelkezéseivel, amelyek az alapelvek elvonatkoztatási szintjét nem érik el, de hasonló funkciót töltenek be.

(*a zajterhelés megelőzése vagy a növekedés mérséklése*) A megelőzés elvének érvényesülését a környezeti zaj kapcsán mindenekelőtt a környezetvédelem alapjogszabályán kell számon kérnünk. A Kvtv. szerint ugyanakkor a zaj elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani a zajforrások zajkibocsátásának csökkentését, a zajterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását[286]. A törvény tehát nem megfelelően juttatja érvényre a megelőzés elvét a zajterhelés vonatozásában, hiszen nyilvánvaló, hogy nem elegendő pusztán a környezet állapotromlását mérsékelni. A környezeti állapot további romlását meg kell előzni, a még nem terhelt területek meglévő jó állapotát meg kell őrizni, a kedvezőtlen állapotot pedig javítani kell. A törvény hatályos megfogalmazása elfogadja, sőt legalizálja a környezeti állapot folyamatos romlását. A törvény elegendőnek tartja, ha a zajterhelés növekedését sikerül mérsékelni. Ez azonban tulajdonképpen az egészséges környezethez való jog korlátozásának, az elért védelmi szint folyamatos csökkenésének minősül. Az egészséges környezethez való jog korlátozására ugyanakkor kizárólag a szükségesség és arányosság követelményei szerint, kivételes esetben kerülhet sor, az elért védelmi szinten meg kell őrizni. Mindezen alkotmányos követelményeknek a Kvtv. rendelkezései nem felelnek meg. Mivel a törvény általános szabályai határozzák meg a zaj elleni védelem teljes szabályozását, így a megfogalmazásuknak alapvető jelentősége van. A kifejtettek alapján átfogó vizsgálatunkat lezáró állásfoglalásunkban[287] javasoljuk a jogalkotónak, hogy a Kvtv. módosításával a megelőzés elve jegyében és az egészséges környezethez való jog korlá-

[285] Transport at a crossroad, TERM 2008: indicators tracking transport and environment in the European Union, EEA Report No 3/2009, http://www.eea.europa.eu/publications/transport-at-a-crossroads
[286] 31. § (2) bekezdése a) és b) pontja
[287] JNO-157/2010

tozhatósága szabályainak a figyelembe vételével fogalmazza meg a környezeti állapotra vonatkozó követelményeket, célként jelölje meg a zajterhelés növekedésének megelőzését, a már határérték feletti vagy egyébként zavaró zajterhelés csökkentését és a kedvező állapotok megőrzését.

(*a visszalépés tilalma és a határérték*) Ugyancsak az átfogó zajvédelmi állásfoglalásunkban[288] állapítottuk meg, hogy pusztán a határértékekre épülő szabályozás nem képes megelőzni azon helyzeteket, amikor egy kifejezetten csendes területen megjelenő új zajforrás – bár határérték alatt – , de a korábbi kedvező állapothoz képest rendkívüli, akár 20–25 dB mértékű romlást idéz elő. Ilyen esetekben a zajterhelés ugyan megfelel a határértékeknek, ezért – közigazgatási szempontból – jogszerűnek tekinthető, ugyanakkor a lakosság életminősége igen nagy mértékben kedvezőtlenül változik. A megelőzés elve álláspontunk szerint nem szűkíthető le a határértékeknek való megfelelésre. A megelőzés a környezeti ártalmak, kedvezőtlen környezeti változások megakadályozásának követelményét jelenti. A szabályozásnak biztosítania kell a lényeges, jelentős negatív változások megelőzését, kizárását. Mivel ezen követelménynek a Zr. nem felel meg, így az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot jelent. Erre tekintettel indokolt a zajnövekedés még elfogadható maximumának jogszabályi rögzítése. Ezen követelményt ugyanakkor nem csupán a településrendezés körében, hanem általánosságban a zaj elleni védelem teljes szabályozásában érvényre kell juttatni.

(*határértékek és nyílászárók*) Átfogó zajvédelmi állásfoglalásunkban[289] mutattunk rá a hatályos zajvédelmi szabályok egy álszent részletkérdésére, a határértékek teljesülésének zárt nyílászárók melletti megkövetelése. Életszerűtlen megoldás ez, hiszen nyáron a lakosság jellemzően nyitott nyílászárók mellett tartózkodik, illetőleg alszik. Különösen akkor jelent ez feloldhatatlan problémát, amikor fejlett, igen magas technikai színvonalat képviselő nyílászárókkal biztosítható csak a határértékek teljesülése, hiszen ilyenkor az ablakok nyitott vagy zárt állapota mellett igen lényegi különbség adódik a zajterhelés tekintetében. Megjegyzendő továbbá, hogy az alkotmányos jogok és a környezetvédelem alapelvei, de a józan hétköznapi megfontolás alapján is a zajvédelmi jognak nem csupán a zárt terek, hanem a teraszok, udvarok, közterek, vagyis a lakóterület, védendő terület egésze vonatkozásában kell az élhetőséget biztosítani.

(*a megelőzés elvének érvényesítése a zajforrások működése megkezdésének hatósági jóváhagyásával*) Átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[290] figyelembe vettük azt a több panaszügyünkből is ismert tényt, hogy még azokban az esetekben is, amikor a zajvédelem mögött megfelelő jogi háttér áll, az ügyintézés elhúzódása, illetőleg a zajszennyezőnek biztosított kibúvók miatt a jogellenes, zavaró helyzet akár évekig is fennállhat. Emiatt elvileg helyes az a szabály, miszerint a szabadidős és üzemi zajforrás üzemeltetője köteles kibocsátási határértéket kérni a működés megkezdése előtt. A felügyelőségi és egyéb szakmai konzultációk is alátámasztják, hogy erre a megelőzést szolgáló jogi eszközre a továbbiakban is szükség van, ezért megőrzését javasoljuk. A megelőzés elvének további erősítése is indokolt ugyanakkor. Egyfelől az előzetes hatósági jóváhagyást ki kell terjeszteni a határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrásokra is, továbbá a határérték megállapításának kötelezettségét elő kell írni a közlekedési és az építési zajforrásokra. Csak így lehet biztosítani a megelőzést, vagyis azt tisztázni, hogy az adott környezethasználat várhatóan megfelel-e az előírásoknak. Másfelől egyértelműen ki kell mondani, hogy előzetes hatósági aktus nélkül az adott tevékenység nem kezdhető meg, illetve nem folytatható, azt a hatóság köteles megtiltani. Javasoltuk tehát a jogalkotónak a Zr. módosítását úgy, hogy egyetlen zajforrás se kezdhesse meg a működését anélkül, hogy ehhez a hatóság valamilyen formában, hozzá ne járult volna.

[288] JNO-157/2010
[289] JNO-157/2010
[290] JNO-157/2010

(*a próbaüzem bevezetésének szükségessége*) Átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[291] megállapítottuk, hogy a megelőzés elvének érvényesítése, a zajjal járó tevékenységek előzetes engedélyezése nehézségekbe ütközik, nem mindig lehet az újonnan megkezdett tevékenységek esetén megfelelő pontossággal előre jelezni a határértékeknek való megfelelést. Különös jelentősége van annak, hogy már az építésügyi engedélyezési eljárások során biztosítsák a zajvédelmi követelmények teljesítését. Építési engedélyhez kötött építési munkák esetén a használatbavételi engedély megadásának feltétele, hogy a létesítmény megfelel a jogszabályi előírásoknak, így teljesíti a határértékeket. A használatbavételi engedély hiányában ugyanakkor nem lehet megkezdeni a működést, így a kibocsátási határértékek teljesülését sem lehet ellenőrizni. Ha ellenben a használatbavételi engedélyt megadja a hatóság, akkor utóbb már nehezen lehet érvényre juttatni a zaj elleni védelem követelményeit, az üzem megkezdi működését és csak utólagos intézkedésekkel lehet fellépni a kibocsátás csökkentése érdekében. A megelőzés elvének megfelelő megoldást jelenthet a próbaüzem jogintézményének bevezetése. Ennek segítségével – különösen az üzemi, a szabadidős és a közlekedési zajforrások esetén – biztosítani kell, hogy üzemszerű állapot mellett ellenőrizni lehessen a zajvédelmi követelmények teljesülését. A szabályozást természetesen úgy kell kialakítani, hogy garantálja a jogsértő, vagyis a követelményeknek meg nem felelő működés megelőzését, a szükséges intézkedések haladéktalan megtételét. Ennek egyik módja lehet a próbaüzem jogszabályban megállapított határozott időtartama, amelyen túl nem folytatható a tevékenység, ha a zajforrás nem kap végleges engedélyt. A fentiek figyelembevételével javasoltuk a jogalkotónak, hogy az újonnan megkezdett tevékenységek, zajforrások jogsértő, vagyis a zajvédelmi követelményeknek meg nem felelő működésének megelőzése érdekében vezesse be a próbaüzem jogintézményét. Ennek segítségével a zajforrás üzemeltetője a jogszabályban meghatározott időtartamon belül köteles igazolni, hogy a tényleges működés során teljesíti a zajvédelmi követelményeket. Ennek hiányában a zajforrás nem folytathatja a működését.

Alapjogok ütközése a zajvédelemben

Az alapjogok érvényesülésének egymásra tekintettel történő korlátozása szükséges lehet, az ütköző alapjogok társadalmi súlyával, a korlátozás következményeivel arányosan. Sajnos a gyakorlatban azt tapasztaljuk, hogy a zajvédelemmel kapcsolatos környezeti és egészséghez való jogokat a jogalkotó és a jogalkalmazó könnyű szívvel és könnyű kézzel korlátozza, különösen azokban az esetekben, ahol sok ember érdeke áll szemben a zaj következményeit elszenvedő kevesekével.

(*az építkezésekkel együtt járó zaj elviselésének kötelezettsége*) A 4-es metró építésével kapcsolatos ügyben[292] megállapítottuk, hogy az építkezéssel általában is olyan zavaró hatások járnak együtt, amelyeket kizárni nem lehet, csökkenteni is csak korlátozottan, ezért az érintett lakosság mintegy tűrésre kötelezve kénytelen elviselni a környezeti hatásokat. Mindazonáltal az állam a jogi szabályozással, illetve a hatóságok tevékenységén keresztül biztosítani köteles, hogy ezen hatások elkerülhetők vagy minimálisak legyenek. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy a 4-es metró megépítésének kiemelt jelentőségűvé történő nyilvánítása esetén is érvényesülnie kell, hogy az elkerülhetetlen környezetterhelést a minimálisra kell korlátozni. Garanciális jogszabályi rendelkezésekre és azok következetes érvényesítésére van tehát szükség, hogy kizárólag a lehető legindokoltabb esetekben, a lehető legkisebb mértékű környezetterhelés háruljon a lakosságra. A pihenés teljes lehetetlenné válása, a zajterhelés voltaképpeni állandósulása azonban már az alapjog lényegi tartalmának sérelmét jelenti. Visszásságot eredményez tehát az olyan szabályozás, illetve az olyan hatósági gyakorlat, amely minderre lehetőséget teremt.

[291] JNO-157/2010
[292] JNO-26/2010

(*a zajvédelemhez és a sporthoz, mozgáshoz fűződő jogok összeütközése, egy ember és egy közösség alkotmányos jogának összeütközése*) A herédi játszótér létesítésével és használatával összefüggő panasz ügye[293] jó példa a különböző alkotmányos alapjogok összeütközésére. Heréd község önkormányzata a község lakosságának legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát kívánta elősegíteni, amikor elhatározta a játszótér létesítését, illetőleg ellátta az Ötv.-ben meghatározott egyik fontos feladatát[294]. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 2196/2000 ügyben megállapítja, hogy: „A sport a nemzeti egészségfejlesztés alapvető eszköze, a szabadidő eltöltésének társadalmilag is hasznos módja, amely jelentős szerepet tölt be az ifjúság erkölcsi-fizikai nevelésében, a személyiség formálásában. A mozgásgazdag életmód szükségességét és hasznosságát kifejező szemlélet terjesztése, a meglévő létesítmények korszerűsítése és újak kialakítása hozzájárul a fiatalok életmódjának, szabadidős tevékenységének helyes irányba tereléséhez. A biztonságos sportolás feltételeinek megteremtésével a szülők is szívesebben engedik sportolni gyermekeiket."
Első látásra az ügyben egy ember (a panaszos) joga állt szemben sok ember (a játszóteret, ha úgy tartotta kedvük, akár éjszaka is használók) jogával. Az egyes személyek alapjogainak érvényesülését ugyanakkor nem lehet többségi arányosító elv szerint egymáshoz mérni, ezért helytelen volna az Alkotmány, illetve az Alaptörvény rendelkezései alapján a szélesebb társadalmi csoportok alkotmányos jogait, valamint néhány személy alkotmányos jogainak ezekkel is összefüggő sérelmét e többségi arányosító elv szerint egymással szembeállítva, kizáró ellentétekként értelmezni. Az általunk vizsgált, a játszótér használatával összefüggő zajpanasz megítélésének nem lehet sem az alapja, sem pedig a végkövetkeztetése az, hogy a zajhatásoknak kitett *néhány ember*: a panaszos és családja egészséges környezethez való alkotmányos jogát éppen a legmagasabb szintű egészséghez való alkotmányos jog érvényesülését a herédiek széles társadalmi körében lehetővé tevő, az önkormányzat feladatkörben létrehozott játszótérnek az egészséges környezethez való alkotmányos jogukat „gyakorló" *sokak*: vagyis a herédi lakosok általi használata ne korlátozná vagy sértené abban a mértékben, amennyiben ez a zavarás szükségtelen. A panasszal érintett ügyben azt láttuk fontosnak megvizsgálni, hogy az egyes személyek alkotmányos jogai – az egészséges környezethez, és legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő joguk – hogyan érvényesültek, vagy hogyan lettek volna érvényesíthetőek egymás mellett, egymást kiegészítő módon a hatályos jogi szabályozás tükrében, az Alaptörvényben és a jogszabályokban foglalt valamennyi garanciális szabályozási szempont maradéktalan betartásával és érvényesülésével, a panasszal kapcsolatos közigazgatási eljárások során.

(*zajpanasz orvoslása önkormányzati képviselőtestületi tulajdonosi intézkedésekkel*) A herédi játszótér létesítésével és használatával összefüggő panasz ügyében[295] a képviselőtestület a játszótér tulajdonosaként a panaszos számos panaszbeadványát megpróbálta tulajdonosi intézkedésekkel (a nyitvatartási időről szóló információt feltüntető tábla kihelyeztetésével, valamint a polgárőrség/rendőrség nyitvatartással kapcsolatos járőrözését, ellenőrzését kezdeményezve) orvosolni, ám ezek a tulajdonosi intézkedései és kezdeményezései a konfliktus megoldása szempontjából nem bizonyultak eredményesnek. Ennek ellenére az a véleményünk, hogy a helyi közösséget képviselő testület lehet a legjobb fóruma az ilyen jellegű ügyekben a kompromisszumos megoldások kidolgozásának. Ahogyan a példa is mutatja, a képviselőtestület azért a legjobb színtere az ilyen döntéseknek, mert a helyi viszonyokat jól ismeri, az érintett felek érveit, érdekeik súlyát a legjobban tudja értékelni, ütköztetni, a megbeszélés és a kollektív bölcsesség erejével.

(*a zavarás szükségességének polgári jogi fogalma zajvédelmi ügyekben*) A herédi játszótér létesítésével és használatával összefüggő panasz ügyében[296] rámutattunk, hogy a Ptk. vonatkozó ren-

[293] JNO-880/2010
[294] Az Ötv. 8. § (1) bekezdése szerint „A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: (...) sport támogatása (...) az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése."
[295] JNO-880/2010
[296] JNO-880/2010

delkezését[297] több korábbi ügyében[298] az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is felhasználta. A biztos a birtokvédelmi jog szükséges és a szükségtelen zavarás fogalmai megállapíthatóságának bírósági gyakorlatban érvényesülő mérlegelését alapul véve a következő megállapítást tette: „A szükségszerű és a szükségtelen zavarás közötti határvonalat „érdekösszemérés" alapján határozza meg a bíróság: amilyen mértékben szükségszerű a zavarás, olyan mértékben tűrési kötelezettséget jelent a szomszédnak, illetve amilyen mértékben szükségtelen, olyan mértékben korlátozza a tulajdonos használati jogát." Hasonló érvelést alkalmazott az általános biztos korábbi közterületekkel kapcsolatos ügyeiben[299]. A fentiek alapján, valamint a Kvtv. rendelkezése szerint általánosan elvárható lett volna az általunk vizsgált panasz tekintetében, hogy a képviselőtestület a játszótér tulajdonosaként biztosítsa a játszótér zárhatóságát a becsatolt iratok szerint meglévő kerítéshez illeszthetően felszerelhető, zárható kapu(k) felszerelésével és a bezárás-kinyitás megszervezésével, egyaránt biztonsági és zajvédelmi szempontból egyaránt megfelelő védelmet nyújtva, s tulajdonosi intézkedésével a szomszéd panaszos nyugalmának szükségtelen mértékű zavarását megszüntetve.

(*közszolgáltatásokkal együtt járó zaj*) A gombai hulladékgyűjtő-konténer elhelyezése tárgyában született állásfoglalásunkban[300] – mivel a panasz ezt is tartalmazta – röviden ki kellett térnünk arra, hogy mi lehet a megfelelő kezelése a kommunális hulladék tárolók rendszeres kiürítésével együtt járó zajnak megfelelő kezelése. A panaszos egyébként a hulladékürítő elhelyezése és köztisztasági hatásai miatt született önkormányzati beadványában utalt arra, hogy a hulladékürítés zaja zavarja pihenését. A polgármester a panasz kapcsán adott tájékoztatásában ezen problémakörre egyáltalán nem tért ki. Tekintettel arra, hogy a Zr. szerint a hulladék begyűjtése során keletkező zajjal kapcsolatos környezetvédelmi döntések a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség hatáskörébe tartoznak,[301] a panaszos beadványának a zaj elleni védelemre vonatkozó részét a polgármesternek a formális jogkövetés keretében át kellett volna tennie a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező felügyelőséghez.
Ami a kérdés jogpolitikai értékelését illeti, nyilvánvaló, hogy a társadalmi együttélés során bizonyos mértékű zajt el kell viselnünk, amennyiben az nem egészségkárosító vagy oly mértékben zavaró, hogy mindennapi életvitelünket jelentősen korlátozza. Érdemben tehát az ilyen jellegű zajpanaszok tehát nem is elsősorban jogi, hanem szervezési kérdések. A panaszos levelére reagálva a polgármesteri hivatal illetékes dolgozójának szánnia kellett volna néhány percet arra, hogy megvizsgálja, nem lehetne-e az adott helyen a kukák ürítését esetleg nem egy nagyon korai időpontra tenni, amikor a nappali zajban ez a tevékenység már nem is tűnik fel, vagy hogy megkeresse a közszolgáltatást ellátó céget, akár közvetlenül az adott területen dolgozó néhány embert és megérdeklődje, hogy nem lehetne-e valamivel csendesebben dobálni reggelente azokat a kukákat[302]...

[297] 100. § „A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné."
[298] OBH 6659/2004 és hasonlóképpen az OBH 4209/2005
[299] OBH 3071/2003
[300] JNO-521/2010
[301] Zr. 4. §
[302] Ez a megközelítés egyébként a Kvtv.-vel is összhangban áll, amelynek 31. § (2) bekezdésének a) és b) pontjai szerint a zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését, a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását. Természetesen az Ötv.-ben is számos olyan rendelkezés található az önkormányzatok feladatairól, amelyből a szövegben szereplő egyszerű szervezési lépések levezethetők.

Definíciók a zajvédelemben

A definíciók a szabályozás központi elemei, hiszen – egyebek között – a definíciók kötik össze a szabályozott terület természettudományos ismereteit a jogi normákkal. A definíciók ily módon a szabályozás tárgyi hatályát is nagymértékben kijelölik.

(*autóverseny pálya téves minősítése üzemi zajforrásként*) A Hungaroring autó-, motorsport versenypálya működéséből eredő zaj tekintetében kiadott állásfoglalásunkban[303] megállapítottuk, hogy mind a felügyelőség, mind pedig a főfelügyelőség tévesen minősítette a Hungaroringet szabadidős zajforrás helyett üzemi zajforrásnak. A hibás jogértelmezésből következően pedig – annak ellenére, hogy jogszabály nem teszi lehetővé – tévesen kezelte a környezetvédelmi működési engedély egyéb rendelkezéseitől elkülönítetten a Forma 1 Magyar Nagydíj, valamint a World Series by Renault rendezvényeket. Ez lehetővé tette a két rendezvény határérték-túllépését.

(*a szabadidős zajforrások minősítése*) A Balatonalmádi-Káptalanfüred területén található gyermek és ifjúsági táborok zajos működésével kapcsolatban kiadott állásfoglalásunkban[304] tisztáznunk kellett, hogy az adott zajforrásra kiterjed-e a Zr. hatálya és ha igen, akkor milyen részletszabályok vonatkoznak rá. A Zr. hatálya – mindamellett, hogy bizonyos tevékenységeket kivon a hatálya alól – kiterjed minden olyan tevékenységre, létesítményre, amelyek környezeti zajt, illetőleg rezgést okoznak vagy okozhatnak. A Zr. az általános szabályokon túl zajforrás csoportok (üzemi, szabadidős, építési, közlekedési, egyéb) szerint állapít meg speciális szabályokat. A Zr. definíciója szerint szabadidős zajforrás a környezeti zajt előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép[305]. A Zr. fogalom meghatározásai között szerepel a veszélyes mértékű környezeti zaj fogalma is, amelyet a Zr. a szabadidős zajforrások kapcsán elkülönítetten határoz meg[306]. A határértékekkel jellemezhető zajforrások tekintetében veszélyes mértékű zaj az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét. Veszélyes mértékű zaj az olyan szabadidős zajforrástól származó zaj is, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételhető és érzékszervi észleléssel megállapítható-an a hatásterületen élő lakosság nyugalmát zavarja.
Tekintettel arra, hogy a táborok szórakoztatási, esetlegesen kulturális célokat elégítenek ki, illetve a táborok üzemeltetői ezen céloknak alárendelve végzik tevékenységüket, megállapítottuk, hogy a Zr.-ben meghatározott fogalmi elemekből következően a gyermek- és ifjúsági táborok szabadidős zajforrásoknak minősülnek. A szabadidős zajforrásokat a fentiek szerint a Zr. meghatározott szempontrendszer szerint két külön kategóriába sorolja: határértékkel nem, illetve azokkal jellemezhető szabadidős zajforrásokat különít el egymástól. A határértékekkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások eszerint olyan tevékenységekből erednek, amelyek a zaj mérése szempontjából azonos körülmények között nem ismételhetők meg, pl. éneklés, nevetés, székek elmozdítása, érkezés, távozás, tárgyak eldobása, elejtése stb. Ezek tekintetében a veszélyes mértéket a Zr. a hatásterületen élő lakosság nyugalmának megzavarásához köti.
A határértékekhez köthető szabadidős zajforrások kapcsán a veszélyes mérték azt jelenti, hogy annak kell tekinteni minden olyan zajt, amely meghaladja a zajterhelési határértékeket[307] vagy a szabadidős (és üzemi) zajforrásokra vonatkozó jogszabályi kötelezettségként megállapítandó zajkibocsátási határértéket[308]. A jelen vizsgálat tárgyát képező gyermek és ifjúsági táborok mint

[303] JNO-560/2010
[304] JNO-561/2010
[305] Zr. 2. § h) pont
[306] 2.§ ja), illetve jb) pontjai
[307] A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet 1. számú melléklet
[308] Zr. 10. § (1) bekezdés

szabadidős zajforrások zajkibocsátása álláspontunk szerint jellegéből adódóan kétféle lehet. A zaj ugyanis egyrészt a táborozók a tábor területén megvalósított hangos beszéde, éneklése, illetve egyéb tevékenysége során keletkező hanghatásokból, másrészt pedig az akár szabad, akár zárt térben működő – zeneszolgáltatást nyújtó – hangosító berendezésből ered. A táborlakó „zajongása" nem jellemezhető határértékekkel, azonos körülmények között az nem ismételhető meg. A hangosító berendezések működése, a zeneszolgáltatás ugyanakkor zajmérő műszerrel mérhető, zajkibocsátása azonos körülmények között megfelelő pontosságú eredmény mellett reprodukálható. Felhívjuk ellenben a figyelmet arra, hogy a hatásterületen a zavaró hatás a maga egységében jelentkezik, s a Zr. szerinti különböző típusú szabadidős zajforrásokat különválasztani a gyakorlatban nem lehet. A Balatonalmádi-Káptalanfüreden található gyermek és ifjúsági táborokban kialakuló zajhatások tekintetében nem a hangosító berendezés, illetve a „zajongás" jelenti önmagában a problémát, hanem azok együtthatásukban teszik elviselhetetlenné a környék lakóinak az ott tartózkodást. Mindennek ellenére azonban a fenti jogszabályi rendelkezésekből következően elkülönítetten kell kezelni a szabadidős zajforrástól származó eltérő jellegű zajokat, ami álláspontunk szerint visszásságot okoz.

(*a határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások*) Átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[309] megállapítottuk, hogy bár a Zr. hatálya kiterjed a határértékkel nem jellemezhető zajt okozó szabadidős zajforrásokra is[310], ezek vonatkozásában azonban a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalmán túl további szabályokat nem állapít meg. A kibocsátási határérték meghatározhatóságának hiányából fakadóan ezen zajforrásokkal szemben nem alkalmazhatók a Zr. jogkövetkezményei, hiszen azok előfeltétele a határérték túllépése. A Zr. nem biztosítja azt a jogkört sem a hatóság részére az ilyen esetekben, hogy kötelezést írjon elő az üzemeltetővel szemben a zajterhelés csökkentése érdekében, illetve a tevékenységet korlátozza, felfüggessze, vagy megtiltsa. Ez azt eredményezi, hogy ezekkel a zajforrásokkal szemben a hatóság nem tud fellépni, a veszélyes mértékű zaj okozásának megállapításán túl a tilalom érvényesítése érdekében nem tud eljárni.
Az átfogó zajvédelmi állásfoglalásunk tervezetének megvitatása során megfogalmazódott az a vélemény, hogy indokolatlan a határértékkel nem jellemezhető zajkibocsátás szabályozása a közigazgatási jog körében, mivel jelentős nehézséget, és a közigazgatási jogtól idegen megközelítést jelent a hatóságoknak a lakosság zavarásának megállapíthatósága. Ezzel az állásponttal nem teljesen értettünk egyet. Természetesen a jogalkotó megteheti, hogy az ilyen típusú zajkibocsátást nem a közigazgatási jog körében rendezi, és úgy dönt, hogy ezen zajforrások zavaró hatásai kizárólag a polgári jog szomszédjogi és birtokvédelmi szabályai szerint kezelendők. Ez azonban több szempontból visszalépést jelentene a szabályozás elért szintjét illetően, ami pedig sem jog-, sem környezetpolitikailag nem indokolt. Az egyes jogágaknak egymást erősítve kell együttműködniük mindig a leghatékonyabb fellépést biztosítva, a következők megfontolásával. A határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások által okozott zavaró hatások – az Irodánkhoz érkezett panaszok alapján is láthatóan[311] – jelentős mértékben érintik a lakosságot. A legtöbb településen, és különösen a nagyvárosokban feltétlenül kezelendő társadalmi konfliktust jelent a szórakozóhelyek működéséhez és a magánlakások nyugalmához fűződő érdekek ütközése. A közigazgatási jog a megfelelő – központi és annak alapján helyi önkormányzati – szabályok kidolgozásával gyors és hatékony módon rendezheti ezeket a konfliktusokat, előmozdítva a felek közötti együttműködést és megegyezést. Csak a közigazgatási jog biztosíthatja a hatékony megelőzés eszközeit és segíthet feloldani – szintén a megelőzés eszközeivel – azt az ellentétet, hogy az előírásoknak megfelelő zajforrásokat polgári jogi úton utóbb jogellenesnek minősítsen a bíróság.

[309] JNO-157/2010
[310] A 2. § jb) pontja alapján veszélyes mértékű környezeti zaj az olyan szabadidős zajforrástól származó zaj, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételhető és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalmát zavarja.
[311] Nem kimerítő jelleggel: JNO-267/2010, JNO-348/2010, JNO-443/2010, JNO-518/2010, JNO-560/2010, JNO-561/2010

Állandó kormányzati szándék emellett a bíróságok tehermentesítése, a bírósági eljárások gyorsítása is, amit leginkább az biztosít, ha a polgári jogi jellegű jogvitákat megelőzzük, így kevesebb peres eljárás indul. Figyelembe kell vennünk továbbá, hogy a polgári jogviták sok esetben rendkívüli módon elhúzódnak, a közigazgatási eljárásoknál az ügyfelek számára nagyságrendekkel költségesebbek és a kimenetelük is jóval kiszámíthatatlanabb. Emiatt egyre több olyan magánszemély, sőt szervezet akad, aki a zajszennyezéssel kapcsolatos konfliktusok polgári jogi megoldását nem képes vagy nem hajlandó kezdeményezni.
A fentiekre tekintettel a jogalkotónak a határértékhez nem köthető szabadidős zajkibocsátások szabályozásának erősítésére kell törekednie a végrehajtáshoz szükséges jogszabályi rendelkezések megfogalmazásával. A szabadidős zajforrások engedélyezése során tehát mindenekelőtt a megelőzés lehetőségét és eszközeit kell biztosítani, a szabadidős zajforrások engedélyezése során a zajvédelmi követelmények szigorú érvényesítésével. Biztosítani kell az érintett lakosság részvételét a döntéshozatalban, együttműködést elősegítő jogintézményeket kell kialakítani, végül pedig meg kell határozni a jogsértő tevékenységgel szembeni hatékony fellépés eszközeit. Ehhez azonban nem csak a Zr.-t, hanem a tárgykörrel érintett több más jogszabályt is módosítani kell, így az építési, kereskedelmi és ipari tevékenységek engedélyezésének feltételeit szabályozó normákat. Javasoltuk ennek megfelelően, hogy a jogalkotó teremtse meg a határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások zavaró hatásai megelőzésének jogszabályi lehetőségét, illetőleg alkossa meg az azokkal szembeni hatékony fellépést lehetővé tévő rendelkezéseket.

(*a közlekedési zajforrások*) Átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[312] megállapítottuk, hogy a közlekedési zajforrások szabályozása több tekintetben rendkívül hiányos, ami a közlekedési eredetű zajterhelés kezelését nagymértékben nehezíti. Annak ellenére, hogy a közlekedési zajforrás a Zr.-ben meghatározott fogalmi elemei között szerepel a repülőtér és a vízi út[313], a Zr. csak a közlekedési vonalas létesítmények, tehát a közút, közforgalom elől el nem zárt magánút és vasúti pálya tekintetében tartalmaz szabályozást[314]. További hiányosság a Zr.-ben, hogy a közlekedési vonalas létesítmények zajterhelési határérték-túllépése zajbírsággal, illetve egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával nem szankcionálható. Az intézkedési tervvel nem rendelkező közlekedési vonalas létesítmények esetében a környezetvédelmi hatóság intézkedési kötelezettsége csak jelentős, azaz az együttes rendelet szerint 10 dB-es határérték-túllépés esetén áll fenn[315]. Ez különösen aggályos. A 10 dB-nél nagyobb túllépés a gyakorlatban rendkívül nagy, az egészségügyi határérték 2-3-szorosát kitevő zajterhelés többletet jelent. Természetesen a hatóság saját hatáskörben ennél kisebb túllépés esetén is rendelkezhet környezetvédelmi felülvizsgálatról, hiszen a Kvtv. nem csak a kötelező esetet írja elő, hanem a felügyelőség mérlegelését is megengedi bizonyos körben. A közlekedési hatósághoz azonban a felügyelőség intézkedés iránti igénnyel csak jelentős túllépés esetén fordulhat. További kérdés, hogy a közlekedési hatóság a környezetvédelmi hatóság kezdeményezésére[316] milyen konkrét intézkedéseket tehet meg, különös tekintettel

[312] JNO-157/2010

[313] A Zr. 2. § f) pontja szerint közlekedési zajforrás a közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése.

[314] „14. § (1) A közlekedési vonalas létesítmény létesítésre vonatkozó engedélyezési tervének zaj- és rezgésvédelmi munkarészében igazolni kell, hogy a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek a távlati forgalom nagysága mellett teljesülnek.
(2) Ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság
a) a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi,
b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgéscsökkentő intézkedések megtételére."

[315] 8. §: „A terhelési határérték túllépése jelentős, ha a) zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű"

[316] 14. § (2) „Ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság
b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgéscsökkentő intézkedések megtételére."

arra, hogy a közlekedési tárgyú jogszabályok nem tartalmaznak erre vonatkozóan rendelkezést. Következésképpen ez az intézkedési lehetőség sem jelent érdemi eszközt a hatóság kezében. A közlekedési zajforrások tekintetében tehát rendkívül nehezen érvényesíthető a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma.
Megjegyezzük ugyanakkor, hogy ezen zajforrások által okozott zaj megelőzése, illetve csökkentése elsődlegesen nem zajvédelmi kérdés. Valódi megoldást csak a közlekedés fenntartható fejlesztése, a településfejlesztés és rendezés, valamint a gépjárműhasználatban bekövetkező pozitív változások hozhatnak. Természetesen az egészséges környezethez való jog és a szennyező fizet elve következetes érvényesítésével megalkotott zajvédelmi jog és az ennek teljes mértékben megfelelő joggyakorlat olyan egyértelmű társadalmi üzenetet jelentene, ami a településeink kialakítására, a forgalom szervezésére és végső soron a gépjárművek racionálisabb használatára is kihatással lenne. Javasoljuk minderre tekintettel a jogalkotónak, hogy a közlekedési zajforrásokra vonatkozó részletes rendelkezések megalkotásával teremtse meg ezen zajforrások zajterhelésével szembeni megfelelő és hatékony fellépés lehetőségét.

(*építési zajforrásokkal kapcsolatos definíciók*) Átfogó zajvédelmi állásfoglalásunkban[317] utaltunk arra, hogy a JNO-hoz több esetben érkezett olyan panasz, amelyben a beadványozók a lakókörnyezetükben található építkezés során keletkező zajhatásokat kifogásolták[318]. A jogszabályi környezet vizsgálata során az alábbi, az építési zajjal összefüggő, a jogi szabályozás hiányosságaira visszavezethető problémákat tártuk fel. Az építkezésekkel általában fokozott zajterhelés jár együtt, amit ténylegesen meglehetősen nehéz csökkenteni, s így a zaj káros hatásai a környék lakosságát veszélyeztetik. Így voltaképpen a hatásokat elviselő lakosság tűrésre kötelezett. Az építkezések nagy száma, elhúzódó jellege, és ezzel együtt a gyors lebonyolításhoz fűződő gazdasági érdekek miatt gyakran hétvégeken és éjszaka is folyó kivitelezési munkálatok a lakosság széles körét fokozott mértékben érintő környezeti problémát jelentenek. Erősíteni szükséges tehát a lakosság építési zajokkal szembeni védelmét. Amennyiben az építési zajforrások zajkibocsátását nem lehet határérték alá csökkenteni, egyéb rendelkezésekkel kell biztosítani a védendő területek és (egészségügyi, üdülési, közoktatási, egyházi stb.) funkciók nyugalmát. A hatályos szabályozás azonban ennek a követelménynek az alábbiak szerint nem felel meg.
A Zr. alapján a kivitelező felmentést kérhet az együttes rendelet szerinti zajterhelési határértékek betartása alól a környezetvédelmi hatóságtól egyes építési időszakokra és határérték feletti zajterhelést okozó építőipari tevékenységekre[319]. Felhívtuk a figyelmet azonban arra, hogy e jogszabályi rendelkezések pontatlanságuk miatt számos tekintetben végrehajthatatlanok, önkényes jogalkalmazásra teremtenek lehetőséget, és a legkevésbé sem biztosítják az építési zaj elleni tényleges védelmet. Mindenekelőtt, teljes mértékben hiányoznak azok a szempontok, amelyek mérlegelésével köteles a hatóság a döntését meghozni. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy az ilyen hiányos szabályozás sérti a jogbiztonság követelményét[320]. Egyáltalán nem tisztázottak továbbá a jogszabály által használt fogalmak, illetve szabályozott esetek. Így teljesen önkényesen értelmezhető az „egyes építési időszak" fogalma, ami akár a teljes kivitelezést is jelentheti, hiszen az is építési időszak. Nem világos továbbá, hogy az „előre nem tervezhető" építőipari eseményekre miként lehet mégis előre tervezetten felmentést kérni, illetve

[317] JNO-157/2010
[318] JNO-4/2010 – a Mohácsi farostlemezgyár működésével kapcsolatos vizsgálatról, JNO-369/2010 - a 4. metró építési zajával kapcsolatos vizsgálat, JNO-449/2010 - Gokart pálya építése - Rönök
[319] Zr. 13. § (1) A kivitelező felmentést kérhet a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek betartása alól a környezetvédelmi hatóságtól
a) egyes építési időszakokra, ha a kibocsátási határérték-kérelem szerint a zajkibocsátás műszaki vagy munkaszervezési megoldással határértékre nem csökkenthető,
b) építkezés közben előforduló, előre nem tervezhető, határérték feletti zajterhelést okozó építőipari tevékenységre.
(2) A kérelemben meg kell jelölni a határérték túllépés okát, a felmentéssel érintett időszak kezdő és végnapját, a zajcsökkentés érdekében tervezett intézkedéseket és azok várható eredményeit.
(3) A környezetvédelmi hatóság a zajterhelési határérték alóli felmentésről szóló határozatában az építőipari tevékenység napi, heti időbeosztására és a munkavégzés teljesítményére vonatkozóan is előírhat korlátozást.
[320] Pl. 4/1999. (III.31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.

adni. Végül pedig rámutattunk arra, hogy a vizsgált jogszabályhelyben követhetetlenül keverednek a kibocsátásra és a zajterhelésre vonatkozó rendelkezések.
Az építési zajforrások esetén a szabályozás egésze a zajterhelésre vonatkozik, és a terhelési határértékek betartását írja elő, így a Zr. vizsgált rendelkezése is a terhelési határértékek alóli mentesülést szabályozza. A kibocsátási határérték így nem értelmezhető ezen zajforrások esetében. A rendelkezés ugyanakkor egy helyütt mégiscsak „kibocsátási határérték-kérelemről" és kibocsátásról rendelkezik[321]. Nem világos az sem, hogy valójában mit jelent a felmentés. Kérdéses, hogy ennek révén a hatóság bármekkora zajterhelésre feljogosíthat-e, illetve meghatározhat-e egyedi határértéket. Ez utóbbit illetően további nehézség, hogy a megállapított határérték kikényszerítése érdekében a hatóság a Zr. hiányos rendelkezései miatt nem járhat el.
Végül az építési zajjal kapcsolatos szabályok között nincsenek olyan garanciális rendelkezések, amelyek biztosítják a környezet védelmét. A jelen szabályozás úgy tűnik, mintha nem is környezetvédelmi, hanem „kivitelezésvédelmi" lenne. Így mindenképpen indokolt volna korlátozásokat megfogalmazni az éjszakai időszakra, a szabad, vasár-, és ünnepnapokra. Szabályozni szükséges a felmentés korlátait is, vagyis meghatározni pl. a felmentéssel érintett maximális időtartamot, a felmentés ellenére is betartandó határértéket stb. A kifejtettek alapján javasoltuk a jogalkotónak, hogy az építési zajforrások szabályozását alkossa újra és annak során érvényesítse a megelőzés elvét és a hazai zajvédelmi jog alapvető rendelkezését, a veszélyes környezeti zaj okozásának tilalmát.

A zajvédelem helyi szabályozása

Az önkormányzati szintű jogalkotás a zajvédelemmel lényegében kétféleképpen kerülhet kapcsolatba: önálló helyi zajvédelmi rendelet megalkotásával és a településrendezési jogforrások zajvédelmi fejezeteivel vagy más olyan rendelkezéseivel, amelyek adott esetben valamilyen zajvédelmi konfliktust próbálnak kezelni, rosszabb esetben pedig óvatlanságból ilyen konfliktust keletkeztetnek.

(*alkotmánysértő önkormányzati zajvédelmi rendelet*) Álláspontunk szerint előremutató az, ha egy önkormányzat a helyi zajvédelem kérdésének részleteit maga is szabályozza. Ezzel aláhúzza, hogy elismeri a környezetvédelem eme meglehetősen elhanyagolt területének fontosságát az emberi egészség és az egészséges környezet védelme szempontjából. Ugyanakkor természetesen az e tárgykörben született önkormányzati rendeleteknek is illeszkedni kell a jogforrási hierarchiába. A Szeged Megyei Jogú Város közgyűlése zajvédelem helyi szabályairól szóló rendeletének[322] tárgyában folytatott vizsgálatunk[323] során megállapítottuk, hogy Szeged Megyei Jogú Város közgyűlése az Alkotmány[324], illetve az Ötv.[325] alapján a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló rendeletet alkotott. A környezeti zaj és rezgés elleni védelem szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 4. § (1) bekezdése, valamint a Korm. rendelet 1. számú melléklete szerint épületek és egyéb építmények építése esetén a zaj- és rezgésvédelmi elsőfokú hatósági jogkört a kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzője, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője gyakorolja. Az önkormányzati rendelet szerint ellenben a polgármester hivatalból, valamint bejelentés alapján ellenőrzi a zajvédelmi határértékek betartását, így e rendelkezésnek megfelelően a panasszal érintett ügyben elsőfokú hatósági hatáskörrel Szeged Megyei Jogú Város polgármestere rendelkezik. Ez ellentétes a Zr.-rel, aminek alapján az ilyen ügyekben elsőfokú hatósági hatáskörrel Szeged Megyei Jogú Város jegyzője

[321] Zr. 13. § (1) bekezdés a) pont
[322] 30/2008 (IX.30) Kgy. rendelet
[323] JNO-550/2010
[324] 44/A. § (2) bekezdés, jelenleg Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bekezdés
[325] 16. § (1) bekezdés

rendelkezik. Az Ötv szerint[326] törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. Az Alkotmány szerint[327] pedig a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amely rendelkezés magában foglalja a jogbiztonság, ezáltal pedig a jogszabályok hierarchiájának alapelvét is. Ezzel összhangban, a jogalkotásról szóló törvény[328] (Jat.) szerint[329] a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az Alkotmányból eredő tartalmi és formai követelményeknek, valamint illeszkedjen a jogrendszer egységébe. Ennél fogva önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes kormányrendeletben meghatározott előírásokkal. Az elsőfokú hatósági hatáskört kijelölő rendelkezés tekintetében az önkormányzati rendelet viszont ellentétes a Zr.-ben foglaltakkal, ezért az ügyben alkotmányos visszásságot állapítottunk meg és felhívtuk az önkormányzatot annak kijavítására.

(*„ki volt ott előbb?"*) A környezeti konfliktusok visszatérő kérdése az, hogy vajon felel-e a szennyező, ha ő már folytatta a szennyező tevékenységét, amikor a károsultak a közelébe költöztek. A veszprémi Házgyári út forgalmával kapcsolatos zajpanasz ügyében[330] a tényállás alapján megállapítható volt, hogy a környezeti konfliktus forrása az, hogy a lakóházat megfelelő körültekintés nélkül egy már régóta meglévő és igen nagy forgalmú út közelébe építették. Az ügyben felmerülő visszásság lehetősége ebből következően nem az út működéséhez, hanem a lakófunkció létesítéséhez, a lakóház építéséhez kötődik. A közlekedési zajforrások zajkibocsátása jellemzően magas, annak csökkentése sokszor igen nehéz, csak költséges beruházásokkal csökkenthető. Számos ügyben felmerül problémaként, hogy az ilyen zajforrások környezetének beépítése miatt a zajforrás üzemeltetője kényszerül ezen költséges beruházásokra, és gyakran még azok sem jelentenek megfelelő megoldást. A megelőzés és fenntartható fejlődés elvének jegyében éppen ezért az ilyen zajforrások környezetének beépítését el kell kerülni. Általában elvárható a megfelelő körültekintés az ilyen környezetben lakást vásárlóktól, illetve részükről feltételezhető az előre ismert hatások elfogadása. Ezzel természetesen nem azt akarta állásfoglalásunk kifejezni, hogy a később jövőkkel a környezetszennyező kényére-kedvére elbánhat, végülis sehol sincs lefektetve környezeti jogunkban, hogy bizonyos környezetvédelmi határértékek ne vonatkoznának azokra, akik valamilyen okból később költöztek egy zajos, levegőszennyezett vagy más okból környezeti szempontból nem megfelelő területre. Az ilyen helyzeteket álláspontunk szerint az igazságosság és méltányosság szempontjainak együttes alkalmazásával kell megoldani. Ezért intézkedéseink keretében egyfelől azzal az ajánlással fordultunk Veszprém város jegyzőjéhez, hogy a jövőben a településrendezési döntések, illetve az építésügyi engedélyezési eljárások során fokozott figyelmet fordítsanak arra, hogy a zajtól zavaró mértékben terhelt területeken ne létesüljön zajtól védendő funkció, létesítmény. Másfelől pedig kértük, hogy a közútkezelő bevonásával vizsgálják meg azon forgalomszervezési intézkedések megvalósításának lehetőségét, melyekkel az érintett terület környezeti terhelése csökkenthető lehet.

II.2.2. Zajvédelem és tervezés

A zajvédelem szempontjából releváns tervezési aktusok elsősorban a településrendezési eljárásokban zajlanak le, azonban helyük kell legyen az állami és a vállalati tervezésben is, amikor egy nagyobb léptékű, jelentős környezeti hatással járó beruházást előkészítenek. A beruházások, beruházás csoportok tervezését a legjelentősebb projektek esetén a környezeti hatásvizsgálati eljárás és rokon eljárásai támogatják. A Kvtv., a korábbi zajvédelmi jogunk és érintőlegesen a közle-

[326] 7. § (1) bekezdés
[327] 2. § (1) bekezdés, jelenleg Alaptörvény, Alapvetés, B) cikk
[328] 2010. évi CXXX. törvény
[329] 2. § (4) bekezdés
[330] JNO-142/2010

kedési jog általános szinten is összefoglalja a zajos tevékenységek tervezésének legfontosabb szempontjait, követelményeit.

A zajproblémák megelőzése és kezelése a településtervezésben

(*a zajvédelem érvényesítése a településrendezésben*) Átfogó zajvédelmi állásfoglalásunkban[331] leszögeztük, hogy a megelőzés elve a lehető legkorábbi fellépés követelményét jelenti, már a tervezés szakaszában. A környezeti, és így a zajártalmak elleni fellépés egyik korai szakasza a településrendezés. A településrendezési döntések lehetőséget teremtenek és kereteket szabnak létesítmények telepítéséhez és tevékenységek folytatásához. Segítségükkel a település harmonikus fejlődése, a környezet meglévő jó állapotának megőrzése, sőt javítása valósítható meg. A településrendezés eszközei hosszú távon meghatározzák a település fejlődési irányait, és sok egyéb környezetminőségi jellemzővel együtt a helyi lakosság zajterhelését. Egy megalapozott, elsődlegesen a közérdeket szolgáló, a csend védelmét szem előtt tartó településrendezési terv megteremti az ember és környezete harmóniáját, ugyanakkor a mindezekkel ellentétes tervek hosszú évekig elhúzódó környezeti zajkonfliktusokat teremtenek vagy elmélyítik a már fennállókat, veszélyeztetve és károsítva a környezetet és az emberi egészséget. A zaj- és rezgésvédelmi követelményeket tehát a településrendezési tervekben hatékonyan érvényre kell juttatni. A jelenleg hatályos Zr. önálló alcímet nem szentel a településrendezési követelményeknek, mindössze a létesítéssel kapcsolatos szabályok között[332] fogalmaz meg egyetlen rendelkezést, amely szerint a védendő területeket úgy kell kijelölni, hogy a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek teljesüljenek. Ez a rendelkezés azonban csak azokra az esetekre állapít meg szabályt, amikor meglévő zajforrás mellett jelölnek ki védendő területeket. A Zr. viszont már nem tartalmaz rendelkezést a fordított esetre, a védendő területek közelében, a gazdasági, közlekedési és más egyéb zavaró hatást feltételező funkció kijelölésére.

(*SKV és zajvédelmi munkarész a településrendezési eljárásokban*) Átfogó zajvédelmi állásfoglalásunkban[333] megállapítottuk, hogy a környezeti szempontok érvényesítésének hatékony eszköze a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV). Rendeltetése, hogy a településrendezési eszközöket a környezetvédelmi szempontokat figyelembe véve dolgozzák ki, ezáltal biztosítva a település fenntartható fejlődését. Az SKV keretében a zajterheléssel kapcsolatos várható hatásokat is fel kell tárni, és azok ismeretében kell tervezni. Nem minden esetben kötelező azonban SKV lefolytatása, mindazonáltal ezekben az esetekben sem lehet figyelmen kívül hagyni a környezeti hatásokat, témánk szempontjából különösen is a zaj elleni védelem biztosíthatóságát[334]. Akár SKV köteles egy terv, akár nem, zajvédelmi szempontból is megalapozott településrendezési döntésekhez elengedhetetlen követelmény a szakmailag alátámasztott zajvédelmi munkarész készítése és figyelembe vétele. A Zr. hatályba lépését megelőzően a környezeti zajról a minisztertanácsi (Mt.) rendelet[335] szólt. Az MT rendelet legalább a közlekedési ágazatra vonatkozóan előírta, hogy a településrendezési eljárásokban, a tervezéskor az út, vasút, polgári repülőtér létesítése és meghatározott módosítása esetén a hosszú távra tervezett forgalmi viszonyok értékelésére is kiterjedő munkarészt kell készíteni[336]. A hatályos Zr. azonban nem tartalmaz ehhez hasonló szabályozást.

[331] JNO-157/2010

[332] 9. § (2) A védendő területeket úgy kell kijelölni, hogy a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek teljesüljenek. A védendő épületet, helyiséget úgy kell megtervezni és megépíteni, hogy a külön jogszabály szerinti belső téri zajterhelési határértékek a használatbavétel időpontjára teljesüljenek.

[333] JNO-157/2010

[334] Az iroda az általa egyedi ügyek folytán vizsgált egyes konkrét településrendezési eljárások tapasztalatai alapján átfogó vizsgálatot indított a településrendezési döntések környezeti hatásainak feltárására hivatott stratégiai környezeti vizsgálat egyes kérdéseinek elemzésére. Ezt az állásfoglalást a beszámoló településrendezési fejezetében ismertetjük részletesen.

[335] 12/1983. (V.12.) MT rendelet

[336] MT rendelet 10. § (1) Út, vasútvonal, polgári repülőtér létesítésének, a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozását eredményező felújításának, korszerűsítésének tervezésekor – a zaj- és rezgésterhelési határértékek érvényesítése érdekében – zaj- és rezgésvédelmi munkarészt is kell készíteni, amelyben a hosszú távra tervezett forgalmat kell figyelembe venni.

Javasoltuk tehát, hogy a jogalkotó a zaj elleni védelem szabályozása körében részletes rendelkezésekkel írja elő a településrendezési eljárások során irányadó környezetvédelmi szabályokat, amelyek hosszú távon is biztosítják a zajterhelés csökkentését, a terhelés növekedésének megelőzését, a meglévő kedvező állapotok megőrzését. A jogalkotónak rendelkeznie kell a jelentős állapotromlást megakadályozó jogszabályi garanciákról, a távlati tervezés érvényesüléséről, így a jövőbeni változások, különösen is a forgalom várható növekedésének elemzéséről, és a zajvédelmi munkarész készítésének kötelezettségéről. Sajnos az Étv. településrendezési eljárási szabályainak egyik legutóbbi módosítása[337] éppen ellenkező tartalmú.

(*a környezetvédelmi hatóságok részvétele a településrendezési eljárásokban*) Átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[338] a felügyelőségekkel folytatott konzultációk egyértelműen megerősítették, hogy a gyakorlatukban általános problémát jelent – különösen a budapesti agglomeráció területén. Az Étv. módosítását megelőzően 30 nap állt rendelkezésre, hogy az államigazgatási szervek a véleményüket a tervezett szabályozással kapcsolatban kifejtsék, ez a határidő 15 napra csökkent a módosítás eredményeként[339]. A felügyelőségekre nehezedő munkateher és a folyamatos megszorítások, létszámcsökkentések miatt a rövidebb határidő betartásával ellehetetlenül az érdemi vélemény kialakítása a rövidebb határidő betartásával. A településrendezési eljárások nagy száma miatt (az önkormányzatok gyakran és sokszor kis területekre vonatkozóan módosítják a hatályban levő településrendezési eszközöket) a felügyelőségek számára gondot okoz az Étv. szerinti egyeztető tárgyaláson való részvétel biztosítása. A hatályos szabályozás alapján ugyanis a településrendezési döntésre irányuló eljárásban nem lehet figyelembe venni azon észrevételeket, amelyeket az egyeztető tárgyaláson személyesen nem képviselnek. Hiába juttatja tehát el a felügyelőség írásban jogszabályon alapuló észrevételeit az önkormányzatnak, ha nem jelenik meg az egyeztetésen, akkor a kifogásokat nem lehet figyelembe venni.
A településrendezésre vonatkozó magasabb szintű jogszabályi előírásoknak hatályosulniuk kell, a településrendezési eszközök meg kell, hogy feleljenek a magasabb szintű jogszabályoknak. Ezek végrehajtását, érvényesítését nem lehet a fenti adminisztratív feltételtől függővé tenni. Az Étv. módosítás tényleges tartalma ezzel szemben voltaképpen az, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek nem köteles az önkormányzat megfelelni, ha azokra nem az előírt módon hívja fel a felügyelőség a figyelmet. Álláspontunk szerint a jogszabályokat nem azért kell betartani, mert azokra a felügyelőség felhívja a figyelmet, hanem mert azok az önkormányzatokra kötelezőek. Mindebből következően az Étv. jelenlegi megfogalmazása súlyosan törvénysértő, sőt alkotmánysértő településrendezési döntések megalkotására vezethet. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog, a megelőzés és a fenntartható fejlődés elve jegyében a jogalkotó olyan jogszabályi környezetet köteles megalkotni, amely teljes mértékben biztosítja a környezeti szempontok feltárását és azt, hogy a településrendezési eszközök segítsék elő a környezet védelmét. Az Étv. hatályos szabályozása sérti ezen követelményt, amennyiben indokolatlanul és aránytalan mértékben korlátozza a jogszabályon alapuló vélemények érvényesítését a szabályozás során, így a környezet védelmének jogszabályokkal biztosított, korábban elért szintjének csökkenését, és az egészséges környezethez való jog sérelmét jelenti. Állásfoglalásunkban javasoltuk ezért, hogy a jogalkotó módosítsa az Étv.-t oly módon, hogy biztosítson kellő időt az államigazgatási szervek vélemény-nyilvánítására, továbbá kifejezetten írja elő, hogy az államigazgatási szervek jogszabályon alapuló – akár csak írásban eljuttatott – véleményét az önkormányzat köteles figyelembe venni.

A zajproblémák megelőzése és kezelése a közlekedés tervezésben

[337] Az építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LVII. törvény 6. § (3) bekezdése módosította az Étv. 9. § (5) bekezdését
[338] JNO-157/2010
[339] Az Étv. 9. § (2) bekezdésének módosítása, 2009. október 1 óta hatályos

(*a közlekedési rend tervezése nagyvárosban*) Az önkormányzatok, különösen a forgalmas nagyvárosokban, néhány esetben magát a közlekedési forgalmat is tervezik – különösen, ha ettől európai támogatás függ. A Belváros Főutcája kialakításával kapcsolatban lefolytatott vizsgálat alapján készített állásfoglalás-tervezetünkben[340] megállapítottuk, hogy Budapest V. kerületében az önkormányzat Integrált Városfejlesztési Stratégiát (IVS) készíttetett, mivel az IVS megléte feltétele az uniós városfejlesztési támogatások igénybevételének. Az IVS-ben megjelölt akcióterületek vonatkozásában elvégzendő feladatok pontosítására, az elvégzendő intézkedések konkrét formáinak meghatározására az önkormányzat elkészítette a vizsgálatunk tárgyát képező beruházást előkészítő Akcióterületi Tervet. A területre vonatkozó – az önkormányzat terveinek megfelelő – új forgalmi rend kialakítása megalapozásaként az önkormányzat a döntés előtti helyzetértékelés, illetve a megalapozott döntés előkészítése érdekében, több szakvéleményt is készíttetett, amelyek a forgalomcsillapítást, a közlekedési rendszer felülvizsgálatát, illetőleg a közlekedés integrált szemléletét szolgálták. A tanulmányok forgalomszámlálási adatokon alapulnak, valamint a szakvélemények készítésénél figyelembe vették az egyes városrészekből érkező forgalom mértékét is. A forgalmi rend átszervezésének általános célja az volt, hogy a nagykörúton belüli forgalomcsillapítás V. kerületi területén a tranzit forgalom részére két észak-déli közlekedési tengely, a kiskörút és a rakpart álljanak rendelkezésre, míg a belvárosi utcák forgalom-irányítása kizárólag a célforgalom közlekedését tegye lehetővé. Ennek megfelelően határozták meg az utcák – így a vizsgálat részét képező utcák – forgalmi rendjét is.
Helyszíni szemléink alkalmával azt tapasztaltuk, hogy a forgalomszervezési változtatásokat a tervekkel összhangban hajtották végre. A területre négy helyszínen (Kálvin tér, Veres Pálné utca, Fővám tér, Irányi utca) lehet be-, a Királyi Pál utcából pedig kihajtani. Az önkormányzat a terület behajtási pontjain a célforgalom közlekedésének kivételével behajtani tilos táblát helyezett el, a Veres Pálné utca Vámház körúti sarkán pedig külön tábla jelzi, hogy az Erzsébet hídra való felhajtás nem lehetséges. A terület három déli oldalon fekvő behajtási pontja esetében az önkormányzat céljának megfelelően a kihajtási pont közelsége miatt ellehetetlenül a tranzitforgalom. Ez alól kivétel azonban az Irányi utca – Veres Pálné utcai behajtási pont, tekintettel arra, hogy a Veres Pálné utca – Szerb utca – Fejér György utca – Bástya utca – Királyi Pál utca útvonalon létezik tranzit közlekedési lehetőség.
A kizárólag célforgalom behajtását engedélyező táblák kihelyezése eredményeként ezt az útvonalat csak a közlekedési szabályok megszegésével tudja igénybe venni az áthaladó forgalom, azonban az egyik – önkormányzathoz érkezett – lakossági panaszban foglaltak alapján a közlekedési táblákat figyelmen kívül hagyva, éjjel – kis forgalmú időszakban – megnő az ezen az útvonalon közlekedők száma. Álláspontunk szerint ez rendészeti kérdés, amiben a lakosság aktív közreműködése jelentős előrehaladást idézhet elő.
Az önkormányzat viszont a maga részéről a lakossági tájékoztatási kötelezettségének sajtómegjelenésekkel, a honlap, illetve bemutatószoba fenntartásával, a lakossági panaszok megválaszolásával, illetőleg személyes konzultációs lehetőség biztosításával eleget tett, ezáltal a forgalmi rend átalakításával, valamint a társadalmi részvétel biztosításával összefüggésben az egészséges környezethez való alkotmányos jog tekintetében visszásságot nem okozott.

(*a szállítás módjának megválasztásakor a zajterhelés figyelmen kívül hagyása*) Az M6 gyorsforgalmi út Szekszárd–országhatár közötti szakasz építésével kapcsolatos szállítási útvonalak és szállítás ügyében[341] maga az eljáró hatóság állapította meg, hogy a szállítási útvonalként kijelölt utak melletti mérési pontok többségénél már a szállítás megkezdése előtti időszakban a közúti forgalomból származó mértékadó „A" hangnyomásszint mind éjjel, mind nappal meghaladja a határértéket[342]. Ehhez képest sem a környezeti hatástanulmány, sem pedig a környezetvédelmi engedély

[340] JNO-275/2010
[341] JNO-535/2010
[342] A „Környezetvédelmi monitoring jelentés 2008. június 30." c. dokumentum alapján.

nem foglakozott érdemben és részletesen a szállítások által okozott környezeti terhekkel, a szállítási útvonalakkal. Az is megállapítható, hogy a hatásvizsgálati eljárásban evidens tényként kezelték a közúti szállítást, fel sem merült valódi megoldásként a vasúti szállítás, a két szállítási mód környezeti hatásainak összevetése, és ennek megfelelő intézkedések, feltételek meghatározása. E tekintetben különös jelentőséggel bír, hogy a szállításokra végül ténylegesen kijelölt közút mellett, azzal végig párhuzamosan vasúti pálya húzódik. A fentiek elmulasztása a környezetvédelmi engedély megalapozatlanságát, és ezáltal az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő. Ezen az sem változtat, hogy a környezetvédelmi engedélybe a hatóság belefoglalta, hogy a zajhatások csökkentése érdekében „megfelelő intézkedést" kell tenni, mivel a határozatban erről semmilyen további követelmény, konkrétum nem szerepel (pl. a szállítások volumenének csökkentése), ilyen intézkedés megtétele pedig természetesen a határozat végrehajtása során fel sem merült.

A 4-es metró építkezésével kapcsolatos anyagszállítás ügye[343] kapcsán is megállapítottuk, hogy a jelentős környezeti hatásokkal járó anyagszállítás kérdését jogunk nem rendezi kielégítően. Ebben az ügyben is a beruházó, közelebbről az alagútépítő vállalkozó volt az, aki a közúti szállítás mellett döntött. Az előzetes környezeti hatástanulmányban bemutatott, javasolt szállítási útvonalakat és útszakaszokat a beruházó előzetesen egyeztette ugyan a Főpolgármesteri Hivatal Közlekedési Ügyosztályával, valamint a behajtási engedélyeket kibocsátó céggel, a tényleges szállítási útvonalak azonban csak a behajtási engedélyben kerültek kijelölésre. A város területére való behajtási hozzájárulással kapcsolatos szabályokat Budapest főváros közgyűlésének szóló önkormányzati rendelete[344] tartalmazza, aminek értelmében a korlátozott forgalmú övezetbe a megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó tehergépkocsi, vontató, mezőgazdasági vontató és lassú jármű csak behajtási hozzájárulással hajthat be, kivéve a külön jogszabályban meghatározott megengedett össztömeget, tengelyterhelés és méretet meghaladó, érvényes közútkezelői hozzájárulással rendelkező járművet.

Behajtási hozzájárulás – többek között – a korlátozott forgalmú övezet területén folyó építkezéshez való szállítás (járműszerelvénnyel, tehergépkocsival és/vagy vontatóval) céljára adható ki. A hozzájárulás kiadása megtagadható különösen akkor, ha a megengedett legnagyobb össztömeget okozó szállítmány megbontható, vagy a közútkezelő álláspontja szerint a közút teherbírása és állapota alapján nem alkalmas arra, hogy a megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó jármű azon közlekedjék[345]. Ezzel szemben a közútkezelő feladatköre és hatásköre nem elsődlegesen a környezeti hatások feltárása, a szállítási alternatívák környezeti szempontú részletes vizsgálata, mégis fokozott felelősséggel tartozik az általa kezelt közutak használata által előidézett környezeti hatások mérsékléséért. Ezt alapozza meg a közúti közlekedésről szóló törvény rendelkezése, amely szerint a lakott területeket, különösen a történelmi városrészeket, a műemléki és védett természeti területeket, továbbá a gyógy- és üdülőhelyeket forgalomszabályozási eszközökkel és megfelelő várakozási díjak alkalmazásával is fokozottan védeni kell a közúti közlekedés károsító hatásaitól[346]. A közút kezelője a közúton folyó munka, a közút állagának védelme, a közúti forgalom biztonsága miatt jogosult a közút lezárására vagy forgalmának korlátozására (elterelésére)[347]. A 4-es metró építéséhez szükséges anyagszállítással kapcsolatban az előzetes környezeti hatástanulmány megállapította, hogy az építés időszakában egyes helyeken szükséges lesz a felszíni közlekedés rendjének megváltoztatása, ezeknek zaj- és légszennyező hatása lesz, ezért az útlezárások és a terelő útvonalak kijelölése gondos tervezést igényel. A hatásvizsgálati eljárás során a felügyelőség felhívta a figyelmet arra, hogy a közúti szállítási útvonalak közötti választás esetében az egyik legfontosabb döntési szempont az útvonal hossza és a várható forgalomtorlódás valószínűsége, ez utóbbi ugyanis jelentősen megnöveli a kibocsátásokat

[343] JNO-593/2010

[344] A Budapest főváros közigazgatási területén a teherforgalom közlekedésének szabályozásáról szóló 80/2008. (XII.30.) számú, önkormányzati rendelet

[345] Az önkormányzati rendelet 3. §-a szerint

[346] 1988. évi I. törvény, 13.§ (2) bekezdés

[347] 14.§ (1) bekezdés a) pont

a légszennyező anyagok és a zaj tekintetében egyaránt jelentősen megnöveli a kibocsátásokat. Mindebből következően a közútkezelőnek a forgalomszervezési feladatai ellátása, a behajtási/közútkezelői hozzájárulások mérlegelése során az egyéb közútkezelői szempontok mellett egyenrangúként kellett volna figyelembe vennie a települési környezeti érdekeket, így a zaj- és levegőterhelést, illetve azok csökkentését. A hozzájárulásban ennek megfelelően fel kellett volna tüntetnie a mérlegelés alapjául szolgáló szempontokat és az azoknak tulajdonított jelentőséget, hogy a mérlegelés okszerűsége és a tényállás feltárása aggálytalanul ellenőrizhető legyen. Ennek elmaradása az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő.

(a*z útépítés környezetpolitikai szempontjai az EU-ban*) Az Európai Tanács 2001-ben Göteborgban elfogadta az Unió Fenntartható Fejlődésért Stratégiáját, amelynek alapvető elemét képezi a fenntartható közlekedés kérdésköre. Ennek fontos célja, hogy közlekedési rendszereink megfeleljenek a társadalom gazdasági, szociális és nem utolsó sorban környezeti igényeinek, minimálisra csökkentve a közlekedési rendszerek társadalomra, gazdaságra és környezetre való negatív hatását. A közúti közlekedés okozta környezetszennyezés (levegőszennyezés, zajkibocsátás, talaj- és vízszennyezés, az élővilág veszélyeztetése, területfoglalás) napjainkban az egyik legsúlyosabb és legnehezebben kezelhető probléma, a gépjárműforgalom jelenléte káros hatással van a környezetre és az emberi egészségre is. A közutak, valamint országutak túlterheltsége tekintetében bebizonyosodott, hogy az utak forgalombefogadó képességének növelése kizárólag rövid távon oldja meg a közlekedési problémát, hosszú távon pedig forgalomtöbbletet generál. Ezáltal a közlekedésből eredő környezeti konfliktus időlegesen más területre eltolódik, azonban nem oldódik meg, sőt kiterjed és fokozódik.
Az utak túlterheltségéből eredő környezeti konfliktust kizárólag átfogó intézkedésekkel, rendszerszemlélet alkalmazásával, országos szinten lehet orvosolni[348]. Az M2-es gyorsforgalmi út létesítésére kiadott környezetvédelmi engedély visszavonásának kötelezettségéről szóló állásfoglalásunkban[349] megállapítottuk, hogy ezt a jelenleg is megoldatlan helyzetet fokozza csak, ha a fővárosba bevezető utak volumene jelentősen növekszik. A főút kiszélesítése szükségszerűen hozzájárul ahhoz, hogy a Budapesthez közel fekvő települések gyorsabb megközelíthetőségük miatt kedvező lakhatási feltételeket nyújtanak, további fenntarthatatlan terület- és településfejlesztési helyzetet teremtve ezzel. Az egyéni közlekedésből adódó túlterheltség leküzdésére az egyik hatékony fellépés a közösségi közlekedés valós alternatívává fejlesztése, illetve használatának serkentése.
Az állásfoglalásunkban kimondtuk, hogy az M2-es gyorsforgalmi út létesítése környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontból nem elfogadható. Az erre szánt jelentős költségvetési források egy súlyosan környezetterhelő tevékenység támogatásának minősülnek. Az államnak – az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettsége miatt – a környezetkímélőbb közösségi közlekedés támogatására kell törekednie. A környezetterhelő ágazatok esetében pedig a támogatások helyett éppen ellenkezőleg, a környezeti terhek és költségek viselésére kell szorítania a környezethasználókat.

(*alternatív közlekedési módok támogatása*) Az M2-es gyorsforgalmi út létesítésére kiadott környezetvédelmi engedély ügyében[350] megállapítottuk, hogy a környezet állapotába történő beavatkozással járó, illetve valamely közlekedési ágazatot érintő állami beruházás esetén az egészséges környezethez való jog sajátos jellegéből következően különös felelősséget visel az állam azért, hogy a kiadások hatékonyan szolgálják az elérendő célokat. Amennyiben ugyanis a cél a környezet állapotának javítása a kevésbé szennyező közlekedési módok előtérbe helyezésével, úgy erre a leghatékonyabb megoldást kell választani. A Budapest és Vác közötti vasútvonal használható-

[348] Ezt a problémát a korábbi általános biztosok is vizsgálták. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az OBH 3409/2005 ügyben készített jelentése többek között megállapítja, hogy: „a főváros közúthálózata elavult, a rázúduló forgalmat a környezet jelentős terhelése nélkül nem képes lebonyolítani."
[349] JNO-455/2010
[350] JNO-455/2010

sága – összehasonlítva az átlagos vasúti összeköttetési viszonyokkal - kiemelkedő. A két város közötti út megtételéhez szükséges menetidő leggyakrabban 25, illetve 42 perc, a vonatok 5-22 óra között 30 percenként közlekednek. Mindezek alapján megállapítható, hogy a közösségi közlekedés Budapest-Vác útszakaszon kedvező utazási feltételekkel igénybe vehető, a gépjárműközlekedéssel szemben a közösségi (környezetkímélőbb) közlekedést igénybevevő utazási mód feltételrendszere adott. A további gépjárműforgalmat előidéző beruházások helyett inkább a közösségi közlekedést és annak igénybevételét szükséges támogatni. Ezeknek az ország Nemzeti Környezetvédelmi Programjában (NKP) is megfogalmazott jogpolitikai céloknak a környezeti hatásvizsgálati eljárásokban, illetőleg az azokhoz kapcsolódó közigazgatási eljárásokban fokozottan érvényt kell szerezni, hiszen az NKP-val való összeegyeztethetetlenség esetén a környezetvédelmi engedély kiadását meg kell tagadni[351].

(a *jogi háttér és a gyakorlat éles szembenállása szállítási zajvédelmi ügyekben*) Az M6 gyorsforgalmi út Szekszárd–országhatár közötti szakasz építésével kapcsolatos szállítási útvonalak és szállítás ügyében[352] tapasztalataink szerint a zajhatárértékek teljes figyelmen kívül hagyása a tervezés, engedélyezés és megvalósítás fázisaiban tapasztalataink szerint tipikusnak, általánosnak mondható. Ez a felfogás szemben áll a környezetvédelmi jog alapvető elveivel, így mindenekelőtt a megelőzés és a fenntartható fejlődés követelményeinek, a környezetvédelmi jog tételes rendelkezéseivel és figyelmen kívül hagyja a közlekedési igazgatási jog rendelkezéseit is az alábbiak szerint:
- a Kvtv. előírja, hogy a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő; megelőzze a környezetszennyezést, illetőleg a megelőzés érdekében a környezethasználat során a leghatékonyabb megoldást kell alkalmazni[353];
- ugyancsak a Kvtv. alapján a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért[354];
- szintén a Kvtv.-ben szerepel az, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára[355];
- a Kvtv. szerint a zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani: a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését, a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását, továbbá a tartósan határérték felett terhelt környezet utólagos védelmét[356].
A Kvtv. alapján tehát a környezet, a környezeti elemek meglévő állapotát egyfelől meg kell őrizni, másfelől javítani szükséges. Ennek érdekében a leghatékonyabb megoldásokat kell keresni valamennyi érintett fél együttműködésével. Ezen követelményeket tette még egyértelműbbé a zaj és rezgésvédelemről szóló MT rendelet[357] az alábbiak szerint:
- az MT rendelet alapján a meglévő zaj- és rezgésforrások által okozott veszélyes mértékű zajt és rezgést fokozatosan, tervszerűen csökkenteni kell[358];
- ugyancsak az MT rendelet értelmében meglevő út, vasútvonal, polgári repülőtér forgalma által okozott, az új létesítményekre megengedett zaj- illetőleg rezgésterhelési határértéket jelentősen túllépő zaj, illetve rezgés csökkentésére az üzemeltetőnek forgalomszervezési és egyéb intézke-

[351] KHVr. 10. § (2) bekezdés
[352] JNO-535/2010
[353] 6. § (1) és (3) bekezdés
[354] 9. §
[355] 10. § (1) bekezdés
[356] 31. § (2) bekezdés
[357] Az ügy elbírálásakor hatályos 12/1983. (V.12.) MT rendelet (MT rendelet)
[358] 11. §

déseket kell tennie. Ilyen intézkedések megtételét a környezetvédelmi hatóság is kezdeményezheti, továbbá a rendeletben foglalt intézkedéseket is alkalmazhatja[359].
Végül az ilyen jellegű ügyekben a közlekedési jog szabályai is irányadók lehetnek:
- a közlekedési törvény előírja, hogy a lakott területeket, különösen a történelmi városrészeket, a műemléki és védett természeti területeket, továbbá a gyógy- és üdülőhelyeket forgalomszabályozási eszközökkel és megfelelő várakozási díjak alkalmazásával is fokozottan védeni kell a közúti közlekedés károsító hatásaitól[360].

(*joghézag a szállítás tervezésével kapcsolatban a közlekedési jogban*) Az M6 gyorsforgalmi út Szekszárd–országhatár közötti szakasz építésével kapcsolatos szállítási útvonalak és szállítás ügyében[361] a zajhatárértékek teljes figyelmen kívül hagyása miatt folytattunk vizsgálatot. Azt találtuk, hogy a szállítással kapcsolatos kiviteli tervet a közlekedési hatóság érdemben nem vizsgálja, nem hagyja jóvá, ezért az abban foglaltakat sem a környezetvédelmi, sem a közlekedési hatóság nem engedélyezi. A szállítási útvonalakra vonatkozó kérdésköröknek a hatósági eljárások során való részleges, mellékes vizsgálata azt eredményezi, hogy a szállítási útvonalakat csak a közigazgatási hatósági eljárásokat követően jelölik ki, kizárólagosan az építtető/vállalkozó és a közútkezelő ráhatásával, a környezetvédelmi hatások vizsgálata és az érintettek részvétele nélkül.

II.2.3. Egyedi zajvédelmi eljárások

<u>A környezetvédelmi hatáskörök szabályozása a zajvédelem terén és hatékony gyakorlásuk feltételei</u>

A zajvédelmi hatósági ügyekben már az ügyekben elsőként felmerülő kérdés sem mindig egyértelmű, hogy melyik hatóság járjon el. Felmerülhet a felügyelőség, a jegyző vagy akár mindkettő egyszerre, a kibocsátás és az általa okozott környezetterhelés kérdéseit szétbontva, illetőleg vitatható lehet, hogy a szomszédos kisebb területi egységekben, például a főváros kerületeiben a nagyobb területet érintő zajszennyezési ügyeket melyik jegyző intézze.

(*a magas színvonalú jogalkalmazás feltételei és a hatósági hatáskörök telepítése*) A Zr. által felállított sajátos fórumrendszer[362] szerint bizonyos tevékenységek[363] tekintetében az első fokú hatósági jogkört a kistérségi jegyző gyakorolja, az összes többi esetben pedig a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek. Abban a körben, ahol a kistérségi jegyző járt el első fokon, a felügyelőség a másodfokú hatóság, míg a felügyelőségek elsőfokú határozata ellen benyújtott fellebbezéseket az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: főfelügyelőség) bírálja el. Előnye ennek a megoldásnak, hogy a jegyző – elvileg – gyorsan és hatékonyan tud eljárni, könnyen elérhető az ügyfelek számára, ismeri a helyi viszonyokat és számos más hatásköre (különösen telepengedélyezés, építésügy, kereskedelmi engedélyezés) együttes gyakorlásával a környezethasználatok komplex kezelését teszi lehetővé. A JNO-hoz benyújtott panaszokból általában és az átfogó vizsgálat egyéb tapasztalataiból azonban az tűnik ki, hogy a jegyzők nehezen tudják feladataikat ellátni, így a megfelelő szintű jogalkalmazás nem biztosított. A zaj- és rezgés elleni védelem magas szintű felkészültséget, műszaki, szakmai, jogi tudást és műszaki feltételeket (pl. zajmérő műszereket) igényel. A kistérségi jegyzőktől ugyanakkor – megfelelő műszaki-szakmai tudás, tapasztalat, személyi, tárgyi és anyagi eszközök biztosítása hiányában – nehezen várható el, hogy a szakmai követelményeknek megfelelő, a problémákat hatékonyan orvosolni képes hatósági jogalkalmazó tevékenységet végezzenek.

[359] 14. § (1) bekezdés, illetőleg 10. § (3) bekezdés
[360] a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 13. § (2) bekezdése
[361] JNO-535/2010
[362] Zr. 4. § (1)-(4) bekezdés
[363] A Zr. 1. számú mellékletében, illetve a 4. § (1) bekezdés a)-c) pontjaiban meghatározott tevékenységek

Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy a hatósági hatásköröket feltétlenül újra kell szabályozni, hanem azt, hogy a magas színvonalú jogalkalmazás csak az alapul szolgáló feltételek biztosításával teljesíthető. Ennek érdekében az államnak mindenekelőtt a költségvetés biztosításáról, valamint ezzel egyidejűleg a személyi és tárgyi feltételeknek a szakmai követelmények szerinti előírásáról is gondoskodnia kell. Bármely szerv rendelkezik is a hatósági hatáskörrel, az állam – az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi jellegéből következően – köteles biztosítani a hatékony hatósági jogalkalmazás feltételeit.

(*a jegyző és a felügyelőség zajvédelmi hatásköreinek ütközése*) Átfogó zajvédelmi állásfoglalásunkban[364] rámutattunk arra, hogy igen nehezen értelmezhető és alkalmazható a Zr. azon hatáskört telepítő szabálya, amely szerint a védendő épületek védendő helyiségeiben a határértékek megtartására vonatkozó ügyekben a jegyző jár el[365]. Az átfogó zajvédelmi jogi vizsgálatunk[366] során folytatott konzultációkon elhangzottak is azt támasztják alá, hogy a szabályozás eltérő és bizonytalan jogalkalmazást eredményez. A hatósági hatásköröket a Zr. a zajforrások (emisszió) alapján állapítja meg. Az idézett hatáskört telepítő jogszabályi rendelkezés azonban a zajterhelést (immissziót) veszi alapul. Ez ahhoz vezet, hogy bizonyos (pl. üzemi) zajpanaszok esetén két külön hatóság jogosult eljárni, de egyik sem tud hatékonyan intézkedni. A jegyző lényegében hiába állapítja meg a határérték túllépését, ha a zajforrásra, így a tényleges intézkedésekre csak a felügyelőségnek van hatásköre. Természetesen ilyen esetekben a védendő homlokzat előtt is mérhető a zajterhelés, így a felügyelőség is hatáskörrel bír, azonban a gyakorlatban mégis gyakran inkább negatív hatásköri ütközéshez vezet a rendelkezés, vagyis mindegyik érintett hatóság hatásköre hiányát állapítja meg és nem jár el. Ennek hátterében elsődlegesen az áll, hogy nem érthető világosan a jogalkotói szándék, hogy milyen eseteket, problémákat kívánt ezzel a szabállyal rendezni. Amennyiben a védendő épületen belüli zajforrások által okozott zajterhelést kívánta szabályozni (vagyis amikor ugyanazon épületen belül található mind a zajforrás, mind pedig a zajtól védendő helyiség), akkor ezt kifejezett rendelkezéssel célszerű lett volna egyértelművé tenni. Különös súllyal merül fel a probléma akkor, ha a zajforrás által okozott zajterhelés a védendő területen, tehát a védendő létesítmény homlokzata előtt megfelel a határértékeknek, de az épületen belüli védendő helyiségekben nem. Például egy autópálya fővárosi bevezető szakasza mellett lévő közoktatási intézmény esetében a közlekedési zajforrásra hatáskörrel rendelkező felügyelőség – a Zr. formális értelmezése alapján – csak akkor köteles intézkedni, ha a zajterhelés az óvoda homlokzata előtt meghaladja a 75 dB-t (vagyis amikor a túllépés jelentős mértékű). Ezzel szemben az óvoda foglalkoztató helyiségeiben a határérték 40 dB. Hiába állapítja meg tehát a jegyző, hogy nem teljesülnek a védendő helyiségekben a határértékek, a zajforrással szemben csak a felügyelőség járhat el, és csak 75 dB felett köteles eljárni.[367] Természetesen ugyanez igaz más, a felügyelőség hatáskörébe tartozó zajforrások esetén is, amikor a homlokzat előtt teljesül a határérték, az épületen belül azonban nem. Pusztán a passzív akusztikai védelem megvalósítása nem jelenthet megfelelő megoldást, illetve – a zajforrás üzemeltetőjének kötelezése nélkül – nincs összhangban a szennyező fizet elvével sem. A fentiek értelmében javasoltuk a jogalkotónak, hogy vizsgálja felül a kifogásolt jogszabályi rendelkezést, és módosítsa az egyértelmű és hatékony jogalkalmazás biztosítása érdekében.

(*hatáskör több kerületet érintő zajprobléma esetén*) Ugyancsak az átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[368] foglalkoztunk azzal a problémával, hogy a Zr. jelenlegi rendszere a fővárosban az illetékességi területeket kerületenként állapította meg. A jegyzői hatáskörbe tartozó létesítmények és

[364] JNO-157/2010
[365] Zr. 4. § (1) bekezdés c) pont
[366] JNO-157/2010
[367] A problémát az Ozmán utcai óvoda tárgyában lefolytatott vizsgálatunk vetette fel, lásd bővebben a JNO-273/2010. számon kiadott állásfoglalásunkban. A felügyelőség intézkedési lehetőségeivel pedig részletesen a jelen állásfoglalás B/ fejezet 2. alfejezet e) pontja foglalkozik.
[368] JNO-157/2010

tevékenységek ugyanakkor több esetben más, szomszédos kerületben okoznak veszélyes mértékű zajterhelést, ami jelentősen megnehezíti a hatékony fellépést. Ezzel összefüggő probléma, hogy az egyes kerületek esetenként eltérő módon határozzák meg a környezethasználatok feltételeit, vagyis kerületenként eltérő zajvédelmi rendelkezések érvényesülnek. A több kerületre kiterjedő zajterhelést előidéző zajforrások – tipikusan egyes közterületi rendezvények – engedélyezése így adott esetben kerületenként eltérő feltételek szerint és hatóságok által történik.[369] Javasoltuk ennek alapján, hogy egyes zajvédelmi kérdésekben, bizonyos feltételekkel a fővárosi közgyűlés rendelkezzék rendeletalkotási jogkörrel, illetve a fővárosi főjegyző gyakorolja a hatósági hatásköröket.

Elsőfokú eljárás zajvédelmi ügyekben

A zajvédelmi ügyekben vizsgáltuk, hogy a hatóságok milyen gyorsan és alaposan tisztázzák a panasz folytán vagy máshogyan eléjük került zajvédelmi ügyeket. Az utóbbi másfél évtized közigazgatási, azon belül is környezetvédelmi eljárási szabályozására jellemző, hogy a jogalkotó igyekszik a gazdasági beruházások gyorsítását a környezetvédelmi garanciális eljárási elemek kiiktatásával vagy legalábbis visszaszorításával elérni. E megközelítés ellentmondásosságát, tarthatatlanságát is igyekszünk bemutatni ebben az alfejezetben.

(*a tényállás tisztázása*) A Budapest XI. kerületi autóvillamossági műhely zavaró működése ügyében[370] a panaszosok beadványaikban jelezték, hogy az autóvillamossági műhely zajhatásai megnehezítik pihenésüket, és a jegyző a zajvédelmi követelmények érvényesülésének ellenőrzése érdekében egyetlen alkalommal sem végzett, illetve végeztetett zajmérést. A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a hatóság ügyintézője valamennyi, a tárgy szerinti telephelyen végzett tevékenységet kifogásoló panaszt kivizsgálta, a helyszínt minden egyes alkalommal megtekintette, helyszíni szemlét tartott. Ugyanakkor álláspontunk szerint is szükséges lett volna, hogy a műhely zajos működését kifogásoló panasz érkezése esetén a jegyző kimerítően tisztázza a tényállást. Ha a bizonyítási eljárás egyéb adataiból életszerűen feltételezhető, hogy a zajforrás működése során keletkező zajhatások az igen régen, még 1995-ben megállapított határértékeket túllépik, akkor a jegyző – adott esetben az üzemeltető értesítésének mellőzésével – végezzen vagy végeztessen zajmérést[371]. A zajkibocsátási határérték túllépése esetén pedig intézkedési terv benyújtására kellett volna kötelezze az üzemeltetőt, valamint szükség esetén zajbírságot kellett volna kiszabnia[372].

(*zajpanasz késedelmes intézése*) Az M5 autópálya 34+552 és 54+500 km szelvények közötti szakasza zajterhelése tárgyában hozott állásfoglalás-tervezetünkben[373] változatos eljárási szabálysértéseket találtunk, amelyeknek egy közös hatása volt a zajpanasz érdemére: jelentős idővel eltolta a környezeti konfliktus megoldását. A felügyelőség az érintett lakosság sorozatos panaszaira és a nyilvánvalóan jelentős zajterhelésre tekintettel környezeti felülvizsgálatot rendelt el. A felülvizsgálati dokumentációt az útfenntartó hiányosan adta be és, jóllehet nem kérelemre indult ügyről volt szó, hanem egy kötelező határozatban foglaltak nem megfelelő teljesítéséről, a felügyelőség hiánypótlási felszólítást bocsátott ki, ahelyett, hogy elrendelte volna a határozat végrehajtását és a Ket.-nek megfelelő eljárási bírságot szabott volna ki. Ezek után a kötelezett ügyfél még mindig nem készítette el a hatástanulmányt, hanem a felügyelőség által meghatározott cselekmény elvégzésére előírt teljesítési határidő módosítását kérte. A hatóság ennek a tényállás teljeskörű tisztázása, a kérelem megalapozottságának vizsgálata, valamint az ellenérdekű ügyfe-

[369] Jó példát szolgáltat erre a JNO-443/2010. számon, a Red Bull Air Race repülőrendezvény kapcsán kiadott állásfoglalásunk.
[370] JNO-492/2010
[371] Zr. 3. § (3) bekezdés
[372] Zr. 3. melléklet, 1. pont
[373] JNO-214/2011

lek bevonása nélkül, mintegy automatikusan helyt adott. Hozzájárult még a zajpanasz érdemi elintézésének késedelméhez az, hogy a felügyelőség több esetben túllépte az ügyintézési határidőt és az is, hogy az érdemi környezetvédelmi intézkedést igénylő ügyben először nem a megfelelő közigazgatási anyagi és eljárási jogok alapján, hatósági ellenőrzés keretében, hanem a panasztörvény, illetőleg az annak helyébe lépő – megfelelő eljárási garanciákat nem tartalmazó – szabályok alapján intézte. Mindeközben nem fordított kellő hangsúlyt a társadalmi részvétel biztosítására, így különösen arra, hogy az ügyfelek nagyobb számát érintő határozatokat kézbesítse hirdetményi úton is. Ezek az eljárási hibák összességükben oda vezettek, hogy az autópálya működésével kapcsolatos törvénysértő állapot évekig fennállt anélkül, hogy bármilyen érdemi intézkedést, szankciót alkalmazhattak volna.

(*a kereskedelmi, ipari és építési tevékenységek gyorsított eljárásai*) Átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[374] arra a következtetésre jutottunk, hogy az utóbbi évek közigazgatási eljárásokat „gyorsító" szabályozása a zajvédelem terén sérti a megelőzés elvét. A 2008. évtől kezdődően az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló jogalkotási program keretében számos zaj elleni védelmet szolgáló jogszabályi rendelkezést módosítottak, illetve helyeztek hatályon kívül. A jogszabálytervezetek véleményezése során több alkalommal felhívtuk a jogalkotó figyelmét az egészséges környezethez való jog érvényesítésének kötelezettségére és az abból fakadó követelményekre[375]. Így különösen hangsúlyoztuk azt, hogy az egészséges környezethez való jognak az Alkotmánybíróság alaphatározatában szereplő alkotmányértelmezésnek megfelelően a környezetvédelmi szabályozásban a preventív védelmi eszközöktől nem lehet visszalépni az utólagos, szankciókkal biztosított védelem irányába. A jogszabály-módosítások egyik fő iránya ugyanis az volt, hogy az engedélyezési eljárásokat a lehető legtöbb esetben felváltsa egy egyszerű bejelentési kötelezettség. Korábban a hatóság szakhatóságok és valamennyi ügyfél bevonásával részletesen kidolgozott dokumentációk alapján előzetesen felmérte a várható hatásokat, és azok megelőzése érdekében intézkedéseket tett, feltételeket szabott. A módosítás eredményeként számtalan tevékenység és létesítmény esetén mindezek a lehetőségek megszűntek, a bejelentés nyomán csak utólagos hatósági ellenőrzésre van lehetőség (amire viszont a környezetvédelmi hatósági munka romló feltételei mellett egyre kevesebb forrás jut).
A változások elsődlegesen az építési, a telepengedély köteles és a kereskedelmi tevékenységeket, létesítményeket érintették. Valamennyi terület lényeges összefüggésben van a zaj elleni védelemmel. A lakossági panaszok igen jelentős részét éppen a felsorolt tevékenységek és létesítmények zajkibocsátása okozza[376]. Ezen zajforrások már a módosításokat megelőzően is sok panaszra adtak okot, így a védelem szintjének csökkenése a lakosság még szélesebb körét érintően jelent problémát. A jogalkotónak tehát sokkal inkább a szabályozás szigorítására kellett volna törekednie, mintsem annak enyhítésére.
Átfogó zajvédelmi vizsgálatunk során a felügyelőségek is egyértelműen azt erősítették meg, hogy az építési és egyéb engedélyezési eljárások szabályozásának és lefolytatásának szigorítására van szükség. Valódi megelőzés és adminisztratív tehercsökkentés csak így valósítható meg, és így kerülhetők el az utólagos zajvédelmi intézkedések sokszor rendkívüli költségei. Az elmúlt 3 évben a JNO-hoz beérkezett panaszok és a vizsgálat során folytatott konzultációk egyértelműen rávilágítottak arra, hogy a jogszabályi változások következtében a környezet védelmének szintje csökkent, a lakosság zajterheléssel szembeni védelme kevésbé biztosított. Vizsgálatunk azt is feltárta, hogy mindeközben a jogalkotói cél, vagyis a vállalkozások és ezzel párhuzamosan a hatóságok adminisztratív terheinek csökkentése sem feltétlenül teljesült a zaj elleni védelem terén a következő bekezdésekben bemutatottak szerint. A zajkibocsátással járó különböző tevékenysé-

[374] JNO-157/2010

[375] JNO-219/2009 és JNO-4861/2009 – a repülőterek zajgátló védőövezetéről, JNO-4699/2009 – a telepengedélyezés rendjéről szóló szabályozás kapcsán benyújtott alkotmánybírósági indítvány, JNO-4753/2009 – az üzletek működése kapcsán tett észrevételek

[376] Nem kimerítő jelleggel: JNO-4/2010 – a Mohácsi Farostlemezgyár kapcsán lefolytatott vizsgálat, JNO-19/2011 – dunabogdányi húsüzem működésével kapcsolatos panasz, JNO-392/2010 – zöldségfeldolgozó üzem működésével kapcsolatos panasz, JNO-152/2011 – vecsési húsüzem működésével kapcsolatos panasz

gek és létesítmények engedélyezése olyan mértékben egyszerűsödött, hogy a hatóságok többnyire csak utólag ellenőrizhetik, hogy a létesítmények és tevékenységek megfelelnek-e a zajvédelmi követelményeknek. Az előírások előzetes kikényszerítése hiányában a létesítmények megvalósítása során nem, vagy nem megfelelően, nem szakszerűen fordítanak figyelmet a zajvédelmi (és természetesen más egyéb környezetvédelmi, sőt építési, tűzvédelmi stb.) követelmények teljesítésére. Így könnyen előfordul az, hogy egy új létesítmény vagy tevékenység zajkibocsátása meghaladja a határértéket. A határérték-túllépés pedig – túl azon, hogy sérti a lakosok egészséges környezethez való jogát – mind a hatóságokra, mind pedig a vállalkozásokra rendkívül nagy adminisztratív és gazdasági terhet ró.
A zajkövetelmények utólagos teljesítési kötelezettsége akár a vállalkozás ellehetetlenülését is eredményezheti, hiszen jóval nagyobb költségekkel jár, mintha eleve helyesen tervezték volna az épületek, berendezések elhelyezését, tájolását, a nyílászárók helyét és nagyságát, szigetelését stb. A hatóságoknak is lényeges többletmunkát jelent az ellenőrzés, valamint jogsértés megállapítása esetén az azzal szembeni eljárás lefolytatása. A lakosság is valamennyi rendelkezésére álló jogi eszközt igénybe veszi, ami gyakran évekig tartó jogi eljárásokat jelent. Mindez egyáltalán nem a beruházások gyors és költségtakarékos megvalósítását szolgálja, nem beszélve azok hosszú távú, nyugodt működéséről.

(*az ágazati jogellenesség koncepciója a zajvédelemben*) A vállalkozások számára jelentett hátrányok tekintetében állásfoglalásunkban külön is kiemeltük a következőket. Az egyes jogágak felelősségi szabályainak különbözőségéből adódóan, az ún. ágazati jogellenesség elve alapján kimondható, hogy a közigazgatási jog előírásai szerint jogszerűnek minősülő tevékenység vagy létesítmény a polgári jog szabályai szerint lehet jogsértő. Többször előfordul, hogy engedéllyel rendelkező – jellemzően kereskedelmi – zajforrás üzemeltetőjének polgári jogi felelősségét állapítja meg a bíróság, és kártérítésre vagy különböző intézkedésekre kötelezi. Jelentős bizonytalanságot jelent a vállalkozások számára az, hogy a közigazgatási előírások teljesítése ellenére is elmarasztalhatóak. A telepengedélyezés korábban hatályos szabályozása kötelezővé tette a hatóság számára a szomszédjogi érdekek vizsgálatát[377]. Ezen előírás – megfelelő alkalmazással – kifejezett lehetőséget teremtett a szomszédok és egyéb ügyfelek közötti előzetes egyeztetésre, a későbbi jogviták elkerülésére. Ugyancsak a környező lakossági érdekek figyelembevételét biztosította, hogy a lefolytatott engedélyezési eljárásban az érintettek ügyfélként képviselhették érdekeiket. Így a telepengedély jogosultjának nem, de legalábbis kevésbé kellett utólagos peres eljárásokra és jogkövetkezményekre számítania, még az ágazati jogellenesség elvének figyelembevételével is.
Ezzel szemben a bejelentés jogintézménye még a közigazgatási előírások teljesítését sem garantálja. Tapasztalataink szerint a jogszabályi változás a vállalkozókban egy olyan téves feltevést erősít, hogy a jegyzőhöz történt bejelentést követően más engedélyre nincs is szükségük, megkezdhetik a tevékenységet. Ez viszont könnyen vezet a szakterületi jogszabályok, vagyis pl. a hulladékgazdálkodási, levegőminőségi vagy zajvédelmi követelmények megsértésére. Az is teljesen egyértelműen bebizonyosodott, hogy a hatóságok a rendkívüli leterheltségük miatt egyszerűen nem képesek a jogszabály által előírt határidőn belül hatósági ellenőrzést lefolytatni. Végül – engedélyezési eljárás hiányában – az ügyfelek is csak utólagos fellépéssel – bejelentésekkel, perindítással – tudják érvényesíteni érdekeiket. A vállalkozó így könnyen elmarasztalható a vele szembeni utólagos eljárások során[378]. Ennek rendkívül negatív következményeit konkrét ügyekben

[377] A telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló 80/1999. (VI.11.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés szerint a jegyző a telepengedélyt akkor adta meg, ha a szakhatósági hozzájárulások alapján megállapította, hogy a telep, különösen műszaki szempontból megfelelt a – környezetvédelmi, a vízügyi és az építésügyi követelményekre – vonatkozó jogszabályi előírásoknak, a tevékenység a telep környezetében élők szomszédjogi, birtokvédelmi értelemben vett nyugalmát nem zavarja, a dolgozók, a környezetben élők egészségét és a környezetet nem veszélyeztette. Az építésügyi és a környezetvédelmi szakhatóságok szakvéleménye alapján – az abban foglalt feltételekkel – ideiglenes vagy meghatározott időtartamra érvényes telepengedély is adható volt.

[378] Természetesen ahol nincsen egyéb szakterületi engedélyezési jellegű eljárás. A megállapítás ugyanakkor a vállalkozó jóhiszeműsége esetén is igaz, hiszen nem várható el alappal a megfelelő szakmai háttérrel nem bíró ügyféltől, hogy a hatóságok jogértelmezése és joggyakorlata szerint tudja megvalósítani az általánosan megfogalmazott jogszabályi követelményeket.

is láttuk, amikor a jogszabályi hiányosságok miatt több tíz millió forintos bírságot szab ki a hatóság. A tevékenység feltételei előzetes tisztázásának hiányában hosszú ideig folytatott jogsértő tevékenység miatt olyan mértékű bírságok szabhatók ki, melyek a vállalkozás ellehetetlenüléséhez vezetnek.

(*a visszalépés tilalma*) Nem teljesült tehát a jogalkotói szándék a „vállalkozásbarát" jogszabályi környezet megteremtésére. A károk, hátrányos következmények megelőzése mindig hatékonyabb, mint utólagos helyreállításuk, vagy mérséklésük. Ezen követelményt hangsúlyozottan rendelte érvényesíteni az Alkotmánybíróság a környezetvédelem területén annak sajátosságaira, helyreállíthatatlan értékeire figyelemmel. A zaj elleni védelem megelőzést biztosító eszközeinek csökkentése, megszüntetése a védelem jogszabályokkal biztosított szintjének csökkenését eredményezte. A jogalkotó a megelőzés érvényesítésének megszüntetésével csak a szankciókkal kikényszeríthető utólagos védelmet biztosította. A szabályozás így az egészséges környezethez való jog korlátozását jelenti. Ugyanakkor nem állítható, hogy a korlátozás indokául szolgáló elérni kívánt cél teljesült, sőt vizsgálatunk tapasztalatai éppen ennek ellenkezőjére világítanak rá.
Nem igazolt tehát olyan alkotmányos indok, amely az egészséges környezethez való jog korlátozását szükségessé tette volna, illetve az elért előnyökkel semmiképpen nem arányosak az előidézett hátrányok. Emiatt még 2009-ben az Alkotmánybírósághoz fordultunk a telepengedélyezés rendjéről szóló jogszabály alkotmányellenességének megállapítását kérve. Az Alkotmánybíróság még nem hozott határozatot az indítvány tárgyában. Megállapítjuk tehát, hogy az egészséges környezethez való jog sérelmét jelentette számos, a zaj elleni védelmet érintő jogszabály módosítás, ezért azok felülvizsgálata és a megelőzést biztosító módosítása alkotmányos követelmény. A kifejtetteket alapul véve javasoltuk, hogy a jogalkotó tekintse át, hogy az építési, kereskedelmi és ipari tevékenységek szabályozásában mely esetekben történt szükségtelen, illetve aránytalan visszalépés a megelőzést szolgáló jogintézmények terén, és az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében módosítsa a jogszabályokat. Így különösen teremtse meg a megfelelő engedélyezés jogintézményét a környezeti zaj kibocsátásával (és egyéb környezeti hatásokkal) járó tevékenységek és létesítmények esetén. Állítson fel garanciákat az engedélyezés során a megelőzés elvének magas szintű érvényesülésére. Biztosítsa a társadalmi részvétel lehetőségét mint a megelőzés elvének egyik legfontosabb eljárásjogi garanciáját, különösen is adjon lehetőséget a szomszédjogi érdekek előzetes egyeztetésére.

Közösségi részvétel a zajvédelemben

Az elsőfokú eljárásban résztvevő személyek körének egy speciális kérdése a közösségi részvétel. A közösségi részvételt általában az érintettek közvetlen bevonásával kell a hatóságnak kezdeményeznie és lefolytatnia, de bizonyos esetekben közvetítőként igénybe veheti az érintett önkormányzatok segítségét is.

(*zajos tevékenység korlátozása alóli felmentés eljárási formája és kihirdetése*) A Budapest Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér 2. számú futópályájának 2009. március 9. és április 29. közötti fokozott használata tárgyában hozott állásfoglalásunkban[379] megállapítottuk, hogy a repülőterek korlátozott pályahasználatának szabályai alól rendkívüli időjárási körülmények vagy más elháríthatatlan akadály felmerülése esetén a légi irányítást végző szervezet kérelmére a légiközlekedési hatóság meghatározott időre felmentést adhat[380]. A felmentés tényét, időtartamát és indokolását jegyzőkönyvben kell rögzíteni, és annak 1-1 példányát a felmentés kezdetétől számított 2 héten belül meg kell küldeni a környezetvédelmi hatóságnak, valamint – ha van – a zajvédelmi bizottságnak.

[379] JNO-116/2010
[380] A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X.11.) Korm. rendelet mellékletének 3.3. pontja

Az idézett jogszabályhely a légiközlekedési hatóság mérlegelési jogkörébe utalja a korlátozott pályahasználatot előíró rendelkezések alóli felmentést. A hatósági döntés megjelenítését jegyzőkönyvben rendeli el, amely forma nem egyeztethető össze a Ket. vonatkozó szabályaival[381]. E jogszabályhelyek szerint a hatóság döntése határozat vagy végzés attól függően, hogy a döntés az ügy érdemében, vagy az eljárás során eldöntendő egyéb kérdés tekintetében született. A hatóság döntését formailag külön dokumentumba vagy jegyzőkönyvbe foglalja, illetve az ügyiratra feljegyzi. A jegyzőkönyvi forma, illetve az ügyiratra történő feljegyzés a Ket. értelmében[382] nem alkalmazható akkor, ha a döntést kézbesítés útján vagy elektronikus úton közlik, vagy ha a szóban közölt döntés kézbesítését az ügyfél kéri. A döntés közlése a vizsgált esetben, különös tekintettel az ügyfelek jelentős számára a Ket.-nek az ügyre hatályos rendelkezései szerint hirdetményi úton kellett volna, hogy történjen[383]. A korlátozott pályahasználat feloldása tárgyában hozott döntést tehát – az ügyfelek jelentős száma esetében – hirdetményi úton kézbesíteni kell, ezért a korábban hivatkozott Ket. rendelkezések alapján a jegyzőkönyvi forma nem megfelelő, különös tekintettel arra, hogy az a közlés elmulasztását, így közvetetten az ügyféli jogok súlyos korlátozását eredményezheti. A fentiek alapján megállapítottuk, hogy az erre felhatalmazást adó rendelkezésnek[384] az általános eljárási szabályokkal való összhangját, a kötelező jegyzőkönyvi forma előírásának megszüntetését jogszabály-módosítás útján pótolni szükséges. E jogszabály értelmezésünk helyességét egyébként az is aláhúzza, hogy a vizsgált esetben az eljáró hatóság (NKH LI) a nem a jegyzőkönyvi formának megfelelően, hanem az általános eljárási szabályok figyelembe vételével döntött a Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér váltott egypályás üzemeltetésére benyújtott kérelem tárgyában.

(*jelentős zajjal járó tevékenységgel kapcsolatos egyeztetés az önkormányzatokkal vagy csupán tájékoztatásuk*) Ugyancsak a Budapest Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér 2. számú futópályájának 2009. március 9. és április 29. közötti fokozott használata tárgyában[385] a légiközlekedési hatóság határozatának indokolási része a mérlegelési jogkörben hozott döntés indokai között rögzíti a következőket „Az üzemeltető BA Zrt. egyeztetett a zajjal várhatóan terhelődő településrészek önkormányzataival, megszerezve azok hozzájárulását." Az eljárt hatóság (NKH LI) megkeresésünkre adott válaszlevelében foglaltak szerint ráadásul még az idézett megállapítás is „téves, illetve félreértelmezett információn alapul, ugyanis a Budapest Airport Zrt. nem egyeztetett, hanem tájékoztatta az önkormányzatokat." Kiemelni kívánjuk, hogy az egyeztetés és a tájékoztatás között nem elhanyagolható, különösen a jogorvoslati jog szempontjából jelentős különbség van, miszerint első esetben az érintett fél érdemben, a döntés meghozatala előtt tudomást szerez és észrevételeket tehet a tervezett intézkedésre, míg a második esetben csak a tájékoztatás tudomásulvételének „joga" illeti meg. A határozat indokolásában szereplő állítás tehát félrevezető, megtévesztő. Megjegyezzük azonban, hogy a Korm. rendelet nem ír elő sem egyeztetési kötelezettséget az érintett területek önkormányzataival, sem szakhatóság bevonását az eljárásba. Rámutatunk ugyanakkor, hogy az eljárás ilyen ekkénti szabályozása aggályos, különösen arra tekintettel, hogy a Korm. rendelet a környezetvédelmi hatóság tájékoztatását csak a korlátozó szabályok alóli felmentés kezdetét, azaz a felmentés gyakorlásának megkezdését követő két héten belül, az érintett önkormányzatok tájékoztatását vagy az önkormányzatokkal történő egyeztetést pedig egyáltalán nem írja elő. A döntés meghozatalának kizárólagosan az NKH LI hatáskörébe való utalása nem biztosítja megfelelően a polarizált érdekek figyelembe vételét. Az érintett önkormányzatoknak és a környezetvédelmi hatóságnak az eljárásban való részvétele nyújthatna csak

[381] 71. § (1) és 73. § (2) bekezdés
[382] 73. § (2) bekezdés
[383] 29. § (6) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a 15. § (2) és (5) bekezdése esetében, valamint ha az eljárás egyébként jelentős számú ügyfelet érint, az ügyfeleket az eljárás megindításáról hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján (helyben szokásos módon, a helyi lapban stb.) kell értesíteni.
80. § (3) Hirdetményi úton történő közlésnek van helye akkor is, ha az ügyfeleket az eljárás megindításáról is hirdetményi úton értesítették.
[384] 176/1997. (X.11.) Korm. rendelet, melléklet 3.3. pont
[385] JNO-116/2010

megfelelő garanciát a fokozott környezeti terheléssel érintett lakosság érdekeinek figyelembe vételére. Megjegyezzük azonban azt is, hogy még az említett szerveknek az eljárásban való részvétele sem eredményezheti az érintett lakosság ügyféli jogának a csorbítását.

Határozat zajszennyezési ügyekben

A határozatok tartalmával kapcsolatos alfejezetben egyrészt bizonyos formai-eljárási jellegű elemek meglétével, másrészt egyes anyagi jogi rendelkezésekkel foglalkozunk. Az eljárási kérdések között a mérlegelés szabályait, illetőleg a feltételszabás módját, az anyagi jogiak között pedig az alternatívák meghatározását és a határérték túllépés esetén meghatározható rendelkezéseket elemezzük konkrét példák kapcsán. Előbbiben a mérlegelés szabályait, illetőleg a feltételszabás módját, utóbbi témakörben pedig az alternatívák meghatározásával és a határérték túllépés esetén meghatározható rendelkezéseket elemezzük konkrét példák kapcsán.

(*zajterhelést eredményező döntés mérlegeléssel*) A Budapest Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér 2. számú kifutópályájának 2009. március 9. és április 29. közötti fokozott használata tárgyában hozott állásfoglalásunkban[386] megállapítottuk, hogy a 2. számú kifutópálya elhelyezkedése, lakott területhez való közelsége és az érintett lakosság nagy száma miatt különösen fontos, hogy a korlátozás feloldása esetén a hatóság a döntését a tényállás alapos és teljes feltárása mellett, minden körülmény figyelembe vételével hozza meg. A Korm. rendelet szerint a hatóság a használatot korlátozó rendelkezések alól felmentést ad*hat*, azaz döntését mérlegelési jogkörben hozza meg. A mérlegelés során figyelembe veendő tényezőket, a mérlegelés szempontjait azonban a jogszabály nem határozza meg. A mérlegelési jogkörben hozott döntésekkel kapcsolatosan általánosságban elmondható, hogy a Ket. rendelkezéseiből következően (pl. tényállás tisztázási kötelezettség, a bizonyítékok egyenként és összességükben való értékelése, a döntés indokolási kötelezettsége), a mérlegelési jogkörben hozott határozat akkor tekinthető jogszerűnek, ha a hatóság a tényállást kellően feltárta, a vonatkozó eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a mérlegelés jogszerűsége is megállapítható. A határozatnak tartalmaznia kell a mérlegelés releváns szempontjait, és az ahhoz kapcsolódó bizonyítékok okszerű mérlegelését. A mérlegelési jogkörben hozott határozatokból a következetes bírói gyakorlat szerint is a mérlegelési jogkörben hozott határozatokból ki kell tűnniük a mérlegelés szempontjainak és a tényállást is kellően fel kell tárni; ezek hiányában a határozat jogszabálysértő[387]. A bírósági joggyakorlat alapján ha a határozatot a közigazgatási szerv mérlegelési jogkörében hozta, a határozat indokolásából a konkrét ügyben mérlegelt, figyelembe vett vagy figyelmen kívül hagyott tényeknek ki kell tűnniük, nem elegendő általános szempontokra hivatkozni.

(*feltételek az engedélyezési határozatban a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozása esetére*) A szigetvári SPAR áruház útügyi létesítményei ügyében[388] azt vizsgáltuk, hogy mennyiben érvényesül a korábban hatályos Zr. előírása, miszerint a zajvédelmi követelmények teljesítése érdekében út létesítése, a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozását eredményező felújítása, korszerűsítése során a környezetvédelmi hatóság zaj-, illetőleg rezgéscsökkentő létesítmények, berendezések alkalmazását írhatja elő[389]. Elöljáróban arra a jogértelmezési eredményre jutottunk, hogy amennyiben a változás megállapítható és negatív eredményekhez vezet, akkor az intézkedések előírása nem mellőzhető[390]. Az ügyben eljárt hatóságok álláspontja szerint nem volt

[386] JNO-116/2010
[387] BH1999.237, BH2002.121.
[388] JNO-20/2010
[389] 10. § (3) bekezdés
[390] Elsősorban a régi Zr. 11. és 14. §-ból indultunk ki. A 11. § alapján a meglévő zaj- és rezgésforrások által okozott veszélyes mértékű zajt és rezgést fokozatosan, tervszerűen csökkenteni kell. A 14. § (1) bekezdés pedig a következőképpen rendelkezett: „Meglevő út,

megállapítható az építkezések eredményeként a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozása. A jogszabály valóban nem határozza meg közvetlenül, hogy mi minősül lényeges és tartós megváltozásnak, így ezen fogalmak tartalmát értelmezéssel kell meghatározni. A jogértelmezésben véleményünk szerint az egészséges környezethez való jog sajátosságait, a környezetvédelmi jog elveit, célkitűzéseit és általános követelményeit, végül az alapjog érvényesülése érdekében megalkotott konkrét jogszabályi rendelkezéseket kell figyelembe venni. Kétségkívül tartósnak kell tekinteni a változást, ha az véglegesnek tekinthető (az áruház és a hozzá kapcsolódó utak nem ideiglenes létesítményként épültek meg). A fentiek fényében pedig mindenképpen lényegesnek is kell tekinteni a változást, ha az út, mint zajforrás az átalakítást követően jelentősen túllépi a zajkibocsátási határértéket, még akkor is, ha már azt megelőzően is ez volt a helyzet. Ebben az esetben ugyanis eleve jogszabályból eredő kötelezettség irányul a zajterhelés csökkentésére. A határérték túllépése mintegy környezetjogi szempontból kiélezett helyzetet teremt, ahol már minden változásnak, sőt változtatási lehetőségnek is kiemelt jelentőséget kell tulajdonítani. A „lényeges" jelző tehát nem pusztán mennyiségi kritérium, tehát nem csak a növekedés relatív mértékének van jelentősége a mérlegelés során és nem is egydimenziós változóról van szó, hanem inkább egy szituáció teljes, rendszer szerű értékeléséről. Ha tehát az ilyen esetekben – akár csak kis mértékben is, de – nő a forgalom és ezáltal a zajterhelés, akkor az a jogalkotó által rögzített célállapothoz képest mindenképpen lényeges változás, indokolt tehát a változást és az annak következményeként fellépő zajterhelést vizsgálni. Csakis ebben az esetben lehet megtenni a szükséges intézkedéseket a megelőzés jegyében vagy döntést hozni arról, hogy a tervezett korszerűsítés nem engedélyezhető. A felügyelőség azonban a konkrét eljárásban ilyen vizsgálatokat nem végzett, azokat nem is tartotta szükségesnek. Így nem vizsgálta, hogy ténylegesen milyen a zajterhelés a megvalósulást megelőző állapotban, és ehhez képest milyen változások várhatóak, azok egyáltalán engedélyezhetőek-e. Az utólagos zajmérések ellenben megerősítették azt, amiről a hatóságnak egyébként is tudomással kellett bírnia, miszerint a környék zajterhelése már eleve igen nagy. Megjegyezzük, hogy általában nem felel meg a fentiekben kifejtett követelményeknek, és ezért nem elfogadható a már eleve határértékeket meghaladóan szennyezett környezeti elemek, illetve környezet további terhelése – akármilyen mértékű is ez a további terhelés. Erre csak igen szigorú további feltételek esetén, a szükségesség-arányosság követelményrendszere alapján kerülhet sor. Mindebből következően megállapítható, hogy a felügyelőség megfelelő eljárása esetén már a beruházás megvalósulása előtt megelőző intézkedéseket kellett volna előírjon feltételként, sőt a vizsgálatok eredményei alapján végső soron a beruházás megvalósíthatóságának akadályát is megállapíthatta volna. Nyilvánvaló egyébként, hogy, ezen szempontokat már a településrendezési döntést megelőzően is figyelembe kellett volna venni.

(*már határértéket túllépő tevékenység további kiterjesztése*) A szigetvári SPAR áruház útügyi létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában kiadott állásfoglalásunkban[391] közelebbről is megvizsgáltuk, hogy egy már eleve a zajhatárértékeket meghaladó út esetén milyen vizsgálatok és milyen feltételek mellett lehet további forgalomnövekedést eredményező létesítményt engedélyezni. Az ügy építési engedélyezési terv dokumentációja kizárólag az áruházat kiszolgáló úton és a parkolók területén fellépő zajhatásokra vonatkozott, így többek között nem vizsgálta az üzletközpont létesítését megelőzően a 6. számú főúton fennálló zajterhelés mértékét, valamint számításokkal nem igazolta, hogy az üzletközpont várható forgalma milyen mértékben növeli kifejezetten a 6-os út forgalmát, illetve a közlekedés által már eddig is okozott zajterhelést. Az állásfoglalás-tervezetünkre az illetékes felügyelőség által adott észrevétel szerint a SPAR áruház építési engedélyezési eljárásában benyújtott dokumentáció környezetvédelmi munkarésze tartalmazta mind az áruház, mind az ahhoz kapcsolódó közlekedési létesítmények várható zajkibocsá-

vasútvonal, polgári repülőtér forgalma által okozott, az új létesítményekre megengedett zaj- illetőleg rezgésterhelési határértéket jelentősen túllépő zaj, illetve rezgés csökkentésére az üzemeltetőnek forgalomszervezési és egyéb intézkedéseket kell tennie. Ilyen intézkedések megtételét a környezetvédelmi hatóság is kezdeményezheti, továbbá a 10. § (3) bekezdésben foglaltakat is alkalmazhatja."

391 JNO-20/2010

tását. A dokumentáció szerint az áruház működése (célforgalom) nem befolyásolja a környező utak gépjármű forgalmát. Véleményünk szerint azonban környezetvédelmi szempontból irreleváns az, hogy átmenő vagy célforgalomról van szó, mindkettő a zajterhelés fokozódásával jár. Mindez tehát nem felel meg a környezetvédelmi jog alapvető elveinek, így mindenekelőtt a megelőzés és a fenntartható fejlődés követelményeinek[392].

(*a zaj együttes okozásából eredő jogi problémák*) A szigetvári Spar áruház ügyéhez hasonlóan, a Bp. V. ker. Kálmán I. u-i pizzéria működésével kapcsolatban folytatott vizsgálatunkban[393] is az a kérdés merült fel, hogy milyen jogi megítélés alá essen egy már jelentős zajszennyezéshez csatlakozó vagy annak eleve részét képező zajterhelés. Ez a jogeset azonban, az előző ügyhöz képest a jelentősen eltérő arányok, körülmények miatt a differenciálás szükségességére hívja fel a figyelmet. A panasszal érintett utca Budapest egyik forgalmas csomópontja közvetlen közelében van, jelentős közúti forgalmat bonyolít, emellett tömegközlekedési (trolibusz) útvonal. A forgalmat egy jelzőlámpa engedi keresztül a Bajcsy-Zsilinszky úton, emiatt lényegében állandóan vannak várakozó járművek az utcában. A panasszal érintett üzlet ezen kereszteződés közelében van, innen indulnak a futárok is. A környéken a közlekedésből eredő zajterhelés eleve magas. Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő 2008 novemberi Intézkedési Terve[394], valamint a stratégiai zajtérkép szerint a Bajcsy-Zsilinszky úton és az abba bekötő utak többségében is, így az érintett a Kálmán Imre utcán 5-10 dB-es határérték-túllépés tapasztalható az éjjeli órákban, míg nappal a zajterhelés 65-80 dB között van. Ennek a közúti zajterhelésnek része, vagy kiegészítője az a zaj, amely a pizzéria működésével együtt jár. Azt, hogy ebben a zajterhelésben a pizzéria motoros futárainak közlekedése jár-e számottevő, érzékelhető növekedéssel, nem lehetett megállapítani. Az ügy összes körülményeinek mérlegelésével úgy foglaltunk állást, hogy a panaszosnak inkább az út fenntartójánál és a közlekedési hatóság előtt, az út teljes zajterhelésével kapcsolatban kell intézkedést kezdeményeznie, nem pedig a külön-külön akár több tucatra is tehető, egyáltalán még éppen nevesíthető zajszennyezőkkel szemben, akik hozzájárulása alig emelkedik ki a több ezer, gyakorlatilag azonosíthatatlan zajszennyező közül.

(*alternatívák vizsgálata a zajvédelem szempontjából*) A szigetvári SPAR áruház útügyi létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában kiadott állásfoglalásunkban[395] megállapítottuk, hogy a tervezés során igen komolyan foglalkoztak azzal, hogy a kereszteződés négyágúvá fejlesztése helyett körforgalmat létesítsenek. Az érintettek külön tanulmányt készítettek, alternatívákat vizsgáltak és tárgyalásokat tartottak. Azt azonban nem elemezték, hogy a beruházás, vagyis az áruház létesítése és a kereszteződés átépítése a környezeti terhek növekedése miatt egyáltalán elfogadható-e, és ha igen, milyen feltételekkel. A kereszteződést érintő végső döntésnél a műszaki, és ezzel szoros összefüggésben gazdaságossági, pénzügyi szempontokat helyezték előtérbe – a környezeti érdekek rovására. A műszakilag megvalósítható, a környezet védelmét is érvényesítő megoldásokat végül a túlzott költségigény miatt vetették el, ennek során tehát az önkormányzat és beruházó anyagi érdekei domináltak. Ezzel egyidejűleg nem mérték fel a kiválasztott alternatívával várható többlet környezetterhelést, és megelőzése, mérséklése érdekében intézkedéseket sem irányoztak elő. Az esetleges környezeti hátrányokat tehát a döntésnél elvetették, így nem vették figyelembe azt, hogy a beruházás megvalósítása és ezzel szoros összefüggésben a kereszteződés négyágúvá fejlesztése milyen – pénzben közvetlenül ki nem fejezhető, de egyértelműen hátrányos és kimutatható, ezért utólag akár közvetetten pl. kártérítések formájában megjelenő – környezeti következményekkel jár. Mindez voltaképpen a pénzügyi terhek környezeti terhekké való konvertálását eredményezte, és végső soron közgazdasági szempontból sem ésszerű döntést eredményezett. Az ügy kapcsán, felhívtuk a figyelmet arra, hogy nem lehet sem pénz-

[392] Így egyebek között a Kvtv. 6. § (1) és (3) bekezdés, 9. §, 10. § (1) bekezdés, 31. § (2) és (3) bekezdés rendelkezéseinek, továbbá az MT rendelet 4. § (1) bekezdésének.
[393] JNO-194/2010
[394] http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep_html/doc/Bp_Intezkedesi_terv.pdf
[395] JNO-20/2010

ügyi, sem környezetvédelmi szempontból helyes, így sérti a fenntartható fejlődés és a megelőzés elvét az, ha a környezeti javakat, elemeket ingyenesként kezelve, azok terhelését a beruházási, fejlesztési döntéseknél figyelmen kívül hagyják. Ezeket a szempontokat a környezetvédelmi hatóságnak kell a környezeti érdekek megfelelő védelmével, a megelőzés és a fenntartható fejlődés elvének érvényre juttatásával, indokolt esetben az engedély megtagadásával, egyébként pedig a környezethasználat feltételeinek és környezetvédelmi intézkedések szigorú előírásával érvényre juttatni – amit azonban a felügyelőség a konkrét ügyben elmulasztott.

(*a szabadidős zajforrásokkal kapcsolatos intézkedési lehetőségek*) A Balatonalmádi-Káptalanfüred területén található gyermek és ifjúsági táborok zajos működésével kapcsolatban kiadott állásfoglalásunkban[396] áttekintettük, hogy a szabadidős zajforrásokkal kapcsolatban a jegyzőnek milyen eljárási lehetőségei vannak. A lakosságot nagy mértékben zavaró zajhatásokra a hatáskörrel rendelkező környezetvédelmi hatóság a kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzője, mégpedig a szálláshely szolgáltatás, vendéglátás, alkotó-, művészeti szórakoztató tevékenység, sport, szórakoztató, szabadidős tevékenységek tekintetében[397]. A kistérségi jegyző jogszabályban biztosított, a szabadidős zajforrások zajkibocsátására vonatkozó kezelési lehetőségei a következők. A Zr. általános szabályként megfogalmazza, hogy tilos védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt okozni[398]. Az olyan magatartásból származó zaj, amely a határértékeket meghaladja, vagy, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet (mert azonos körülmények között nem ismételhető) de érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalmát zavarja, e jogszabályi rendelkezésből következően veszélyes mértékű, tilos és szankciókkal sújtandó. A Zr. ugyanakkor a határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrásokra vonatkozóan, a veszélyes mértékű zaj okozásának általános tilalmát rögzítő rendelkezésen túl, részletszabályokat nem tartalmaz, ami megnehezíti annak következes érvényesítését. Mindazonáltal, a környezetvédelmi hatóság köteles a tilalmat érvényesíteni, és az ilyen magatartást tanúsítókat a lehetőség szerint attól eltiltani. A határértékekhez köthető szabadidős zajforrások tekintetében pedig mindenképpen utalni kell arra, hogy a Zr. rendszere nem a zajterhelési, hanem a kibocsátási határértékekhez igazodik, s azokhoz kapcsolódóan rendelkezik a jogsértő magatartásokhoz fűződő szankciókról. Ennek fényében a Zr. szerint környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zajforrás üzemeltetője köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni[399]. Ha az üzemeltető e kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – megfelelő határidő kitűzése mellett – felhívja annak teljesítésére.
Ha a környezetvédelmi hatóság olyan tények birtokába jut, amik a kibocsátási határérték megállapítását teszik szükségessé, akkor hivatalból indult eljárás keretében megállapítja a kibocsátási határértéket, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezi[400]. Ezt követően a környezetvédelmi hatóságok által megállapított zajkibocsátási határértékeket meghaladó üzemeltetés jogkövetkezményei a zajbírság és intézkedési terv[401]. A környezetvédelmi hatóság tehát zajvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zajforrás üzemeltetőjét, ha az üzemeltető az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében a környezetvédelmi hatóság által megállapított kibocsátási határértéket – a határozatban megállapított teljesülési határidőt követően – túllépi. A szabadidős zajforrások kezelésének további lehetősége, ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy a szabadidős vagy üzemi zajforrás által okozott zaj a zajkibocsátási határértéket túllépi, akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi.

[396] JNO-561/2010
[397] Zr. 4. § és 1. melléklet
[398] 3. § (1) bekezdés
[399] Zr. 10. § (1) és (2) bekezdés, a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel
[400] Zr. 11. § (3) bekezdés
[401] Zr. 17. és 18. §, valamint 26. § (1) bekezdés

Ha a környezetvédelmi hatóság az intézkedési tervet jóváhagyja, az üzemeltetőt határidő kitűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi.
Ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket (...) a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet: 1-6 dB túllépés között korlátozza, 7-10 dB túllépés között felfüggeszti, 10 dB túllépés felett megtiltja. A Zr.-ben szereplő, a határértékekkel nem, illetve azokkal jellemezhető szabadidős zajforrásokra vonatkozó rendelkezéseket a zaj elleni védelem helyi szabályozásával kapcsolatosan, a helyi viszonyokra tekintettel megalkotott helyi önkormányzati rendeletek a jogszabályi keretek között kiegészíthetik.
A vizsgált ügyben Balatonalmádi város önkormányzatának a környezetvédelem helyi szabályairól szóló 10/2006. (V.10.) rendelete[402] (a továbbiakban: helyi zajrendelet) a szabadidős zajforrások kapcsán általános szabályként rögzíti, hogy nem üzemeltethető olyan berendezés, létesítmény és nem folytatható olyan tevékenység, amely a vonatkozó határértéknél nagyobb zaj- és rezgésterhelést okoz, vagy kellemetlen, zavaró, veszélyeztető, károsító hatású. Kellemetlen, zavaró, veszélyeztető, károsító hatású az a zaj és rezgés, melyre jellegéből adódóan határérték nem írható elő, illetve a zaj- és rezgésterhelés azonos körülmények között nem ismételhető meg, de érzékszervi észleléssel megállapíthatóan az emberek nyugalmát zavarja, és rendszeresen ismétlődik. Mindennemű zavaró zaj okozása, motoros gépek üzemeltetése, hangos zenélés, vagy éneklés tilos a város területén a rendeletben meghatározott időszakokban. A helyi zajrendelet egyebekben a hangosító berendezésekre is tartalmaz rendelkezéseket, előírja, hogy a rendeletben felsorolt létesítmények üzemeltetője köteles kezdeményezni a nyilvántartásba-vételt, és zajkibocsátási határérték megállapítását kérni a területileg illetékes I. fokú környezetvédelmi hatóságtól. A hangosító berendezésekre vonatkozó korlátozás a helyi zajrendelet szerint, hogy éjjel, 22:00 óra után szabadtéri hangosító berendezés működtetése, zeneszolgáltatás nem folytatható. 22:00 és 23:00 óra között szabadtéren csak akusztikus hangszerek alkalmazhatók, 23:00 óra után szabadtéren zeneszolgáltatás pedig egyáltalán nem folytatható.
A balatonalmádi eset azért fontos, mert rámutat arra, hogy mivel a jogalkotó a határértékekkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások kezelésének lehetőségeit nem teremtette meg, a Zr.-ben szereplő általános tilalmat kizárólag a helyi zajrendeletben szereplő rendelkezések következetes alkalmazásával lehet érvényesíteni. A zajvédelmi közigazgatási jogon kívül rendelkezésre álltak az ilyen ügyekben a szabálysértési szankciók is[403]. A zaj elleni védelem kapcsán az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet állapította meg a csendháborítás szabálysértését[404]. Eszerint, aki lakott területen, az ott levő épületben, vagy az ahhoz tartozó telken, tömegközlekedési eszközön, továbbá természeti és védett természeti területen indokolatlanul zajt okoz, amely alkalmas arra, hogy mások nyugalmát, illetőleg a természeti vagy a védett természeti értéket zavarja, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. A csendháborítás mellett, ahogy az a szabálysértési törvényből kitűnik, helyi rendeletek is megállapíthattak szabálysértési tényállásokat[405].
Balatonalmádiban a helyi zajrendelet két szabálysértési tényállást is statuált. A helyi zajrendelet szerint szabálysértést követett el és 30.000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal volt sújtható az, aki a rendeletben meghatározott időszakokhoz kötött rendelkezéseket megszegte. A szabálysértési törvény által kijelölt szabálysértési hatóság az Sztv. alapján a községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi jegyző volt[406]. A szabálysértések elbírálására általános illetékességgel az eljárás

[402] 10/2006. (V.10.) Ör.
[403] A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIV. törvény 1. § (1) bekezdése alapján szabálysértés az a jogellenes tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, és amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátránnyal fenyeget. A törvényt felváltotta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, 2012. április 15-től. Ennek 1. § (1) bekezdése alapján szabálysértési tényállást kizárólag törvény állapíthat meg.
[404] 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés, az új Sztv. 195. §-a lényegében azonos tényállást tartalmaz.
[405] Az új Sztv. 254. § (2) bekezdése szerint az önkormányzatok 2012. május 31-ig kötelesek voltak hatályon kívül helyezni szabálysértési tényállásaikat.
[406] Az új Sztv. 38. § (1) bekezdése alapján az általános szabálysértési hatóság a fővárosi, megyei kormányhivatal.

alá vont személy lakóhelye szerinti települési jegyző rendelkezett, ugyanakkor, ha az eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolta, szabálysértési ügyben az eljárás alá vont személy tartózkodási helye, munkahelye, szolgálati helye, az elkövetés helye, továbbá a cselekmény felderítésének helye szerint illetékes szabálysértési hatóság is eljárhatott[407].

Kivételek alkalmazása

A zajvédelmi jogszabályokban és joggyakorlatban igen nagy számmal találunk kivételeket, amelyek mindannyiszor valamilyen indokból sértik a környezeti terhek igazságos és méltányos viselésének elvét. Felmentést kaphatnak a zajhatárértékek alól az építkezők, egyes esetekben lényegében korlátlan ideig, a repülőterek, az autóversenyek, a lőterek és a katonai légifolyosók. Tulajdonképpen az összes közút kezelői és nyilván közvetve használói is számos kivételt élveznek a zajszennyezési határértékek alól.

(*az építési tevékenységből származó zajhatárértékek alól korlátozás nélkül történő felmentés lehetősége*) A 4-es metró építésével kapcsolatos zajpanasz tárgyában hozott állásfoglalásunkban[408] részletesen foglalkozunk azzal, hogy az építési tevékenységből származó zajra vonatkozó határértékek alóli felmentésre vonatkozó szabályozás alkotmányos aggályokat vet fel, mivel a Zr. ezzel kapcsolatban nem rendez számos fontos garanciális kérdést, így például nem szól arról, mekkora mértékű túllépésre adhat még engedélyt a hatóság. Álláspontunk szerint ez a jogalkalmazó számára azt jelenti, hogy a Zr. által biztosított mérlegelési lehetőségekre figyelemmel érdekösszemérést (környezeti érdekek, közlekedéshez fűződő érdek stb.) kell végeznie és annak eredményére, valamint a bizonyítékokra alapítva kell meghoznia a döntését, amelyben a határértékek betartása alóli felmentést leszűkítően kell értelmeznie. Minden egyes esetben körültekintően kell vizsgálnia, hogy a zajvédelmi határértékek alóli felmentés szükséges-e vagy még inkább elkerülhetetlen-e. A túllépés pedig nem haladhatja meg a szükséges mértéket. Ezek meghatározásakor nem lehet egyedüli szempont a beruházó érdeke, hanem figyelembe kell venni azt is, hogy mekkora és mennyi ideig tartó zajterhelést jelent ez a környéken élőknek, milyen technikai eszközökkel csökkenthető a zaj stb. A döntés szempontjait a határozat indokolási részének tartalmaznia kell. A 4-es metró ügyében eljáró felügyelőség határozatában nem utalt arra, hogy a túllépés engedélyezése során mérlegelte volna a fentieket, határozatának indokolása szerint a hatóság formális indokok alapján, az első határozat kiadása eltelt időre és az építkezés pillanatnyi állására, a bekövetkezett kisebb kivitelezési csúszásokra való tekintettel adta meg a kért túllépésre az engedélyt. Minden olyan jogszabályi rendelkezésnek, amely lehetővé teszi a veszélyes mértékű környezeti zaj okozását, meg kell felelnie az érdekösszeméréssel kapcsolatos alkotmányos követelményeknek (szükségesség, arányosság). Ezzel szemben a Zr.-ben nincsenek korlátozások például az éjszakai időszakra, a szabad-, vasár- és ünnepnapokra. A Zr.-nek ez a rendelkezése, amely ilyen mértékben a hatóságok mérlegelési jogkörébe utalja az egészséges környezethez való alapvető jog korlátozásának lehetőségét és nem teszi kötelezővé korlátozások előírását, nem felel meg a fentiekben kifejtett alkotmányossági követelményeknek, így az egészséges környezethez való jog sérelméhez vezet.

(*az építési zajterhelési határértékek alól történő felmentésről történő rendelkezés korlátozásokkal*) A Budapest, XII. kerületi kútfúrás zajhatása tárgyában született állásfoglalásunk[409] tényállásában megállapítottuk, hogy a jegyző a 2009. február 1-től 2009. március 31-ig terjedő időszakra vonatkozóan a jogszabály által előírt zajterhelési határérték betartása alól felmentést engedélyezett a kútfúrást végző Kft. számára. A jegyző engedélyezte „a környező lakóépületek védendő hom-

[407] Régi Sztv. 38. § (2) bekezdés, az új Sztv. a 40. § (2) bekezdésben ugyanezt a szabályozást tartalmazza.
[408] JNO-26/2010
[409] JNO-324/2011

lokzataira megállapított zajterhelési határértékek legfeljebb 10 dB-es túllépését" munkanapokon 07:00-20:00, szombati napokon 08:00-16:00 óra között[410]. A jegyző, bár igyekezett korlátok közé szorítani a kivétel alkalmazását, több anyagi jogi és eljárásjogi jogszabálysértést követett el:
- nem dokumentálta sem a környezetvédelmi, sem a közegészségügyi szakhatóság részvételét az eljárásban és a szakhatóságok esetleges állásfoglalásaira sem hivatkozott a határozatában, ezzel nagymértékben kétségessé téve, hogy a zajvédelmi környezetvédelmi eljárásban kötelező szakhatósági részvétel egyáltalán megtörtént-e;
- a határozatában nem jelölte meg, hogy a 10 dB-es határérték-túllépésre vonatkozó felmentést mely határértékek alól adta meg[411], illetve, hogy az adott terület a helyi építési szabályzatban milyen övezetbe tartozik;
- a környező lakosok ügyféli jogállásának vizsgálata nélkül úgy engedélyezte a határértékek alóli felmentést, hogy a két határozat elfogadása között több panasz is érkezett az önkormányzathoz, valamint a felügyelőséghez, jelezve az elviselhetetlen zajhatásokat. A környezeti zajkonfliktus tehát jó eséllyel megelőzhető lett volna, ha a jegyző már az időbeni korlátozás alóli felmentésre irányuló eljárásban is vizsgálja a zajforrás hatásterületét és megállapítja a hatásterületen levő valamennyi ingatlantulajdonos ügyféli jogállását, akik érvényesítve érdekeiket, megváltoztathatták volna az eljárás kimenetelét.

Jóllehet az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a hiányos szabályozás sérti a jogbiztonság követelményét[412], ezen ügy kapcsán is rá kell, hogy mutassunk, hogy a Zr.-ből teljes mértékben hiányoznak azok a szempontok, amelyek mérlegelésével a hatóság meghozza döntését, illetőleg, ahogyan arra már a definíciókkal kapcsolatban már utaltunk, nem tisztázottak a jogszabály által használt fogalmak, illetve szabályozott esetek. Végül pedig a Zr. nem tartalmaz olyan garanciális rendelkezéseket, amelyek a felmentéssel kapcsolatos ügyekben megfelelően biztosítanák a környezet védelmét. Az előző ügy kapcsán említett lehetséges korlátozásokon kívül ebben az ügyben a JNO állásfoglalása felvetette, hogy szabályozni kellene a felmentés korlátait is, meg kellene határozni pl. a felmentéssel érintett maximális időtartamot vagy a felmentés ellenére is betartandó határértéket.

(*a rövid távra és a hosszú távra meghatározott építési zajhatárértékek*) Az együttes rendeletekben az építőipari kivitelezési tevékenységből származó zajra előírt határérték nagyvárosias lakókörnyezetben az egy hónapnál több, egy évnél rövidebb ideig tartó építkezésre nappal 65 dB éjszaka 50 dB, míg az 1 évnél hosszabb ideig tartó építkezés esetén nappal 60 dB éjszaka 45 dB[413]. A 4-es metró építésével kapcsolatos zajpanasz tárgyában végzett vizsgálatunk[414] során viszont azt találtuk, hogy a felügyelőség 2009. januári határozatának indokolása a nem tartalmazza, hogy az együttes rendeletekben az építőipari kivitelezési tevékenységből származó zajra előírt határértékek közül melyik alól kapott a kivitelező felmentést. A túllépés mértéke (3-9 dB) és a határozat rendelkező részében szereplő megengedett túllépéssel növelt határértékek (68-73-74 dB) ugyanakkor azt mutatják, hogy a felügyelőség az egy hónapnál több, egy évnél rövidebb ide-

[410] Az eljárás időpontjában hatályos Zr. 13. § (2) bekezdése szerint a kivitelező felmentést kérhet a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek betartása alól a környezetvédelmi hatóságtól egyes építési időszakokra, ha a kibocsátási határérték-kérelem szerint a zajkibocsátás műszaki vagy munkaszervezési megoldással határértékre nem csökkenthető, illetőleg építkezés közben előforduló, előre nem tervezhető, határérték feletti zajterhelést okozó építőipari tevékenységre.

[411] Hivatkoznia kellett volna a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékekről szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM rendelet 2. mellékletében szereplő határértékek valamelyikére.

[412] Pl. 4/1999. (III.31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.

[413] A felmentésre vonatkozó szabályokat a Zr. 13. § (1) bekezdése határozza meg. Eszerint: a kivitelező felmentést kérhet a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek betartása alól a környezetvédelmi hatóságtól
a) egyes építési időszakokra, ha a kibocsátási határérték-kérelem szerint a zajkibocsátás műszaki vagy munkaszervezési megoldással határértékre nem csökkenthető,
b) építkezés közben előforduló, előre nem tervezhető, határérték feletti zajterhelést okozó építőipari tevékenységre.
(2) A kérelemben meg kell jelölni a határérték túllépés okát, a felmentéssel érintett időszak kezdő és végnapját, a zajcsökkentés érdekében tervezett intézkedéseket és azok várható eredményeit.
(3) A környezetvédelmi hatóság a zajterhelési határérték alóli felmentésről szóló határozatában az építőipari tevékenység napi, heti időbeosztására és a munkavégzés teljesítményére vonatkozóan is előírhat korlátozást.

[414] JNO-26/2010

ig tartó építkezésre vonatkozó határértékeket vette alapul (nappal 65 dB éjszaka 50 dB). A határozat 2010 júniusában kiadott módosításának indokolásában szintén nem szerepel, hogy az együttes rendeletekben az építőipari kivitelezési tevékenységből származó zajra előírt határértékek közül melyik alapján kapott a kivitelező felmentést. A határozat módosító jellege és a határozat rendelkező részében szereplő, az állomási rész II. ütemére előírt megengedett túllépéssel növelt határérték (73 dB) azt mutatja, hogy a felügyelőség szintén az egy hónapnál több, egy évnél rövidebb ideig tartó építkezésre vonatkozó határértékeket vette alapul (nappal 65 dB éjszaka 50 dB). Indokolatlan volt azonban, hogy a határozat kelte után másfél évvel benyújtott kérelemre a felügyelőség a módosító határozatában még mindig az egy hónapnál több, egy évnél rövidebb ideig tartó építkezésre vonatkozó határértékek alapján járt el, ráadásul további 5 dB túllépést engedélyezett a 2009-es határozatban engedélyezetthez képest.

(*az autóversenyzéssel járó kiemelkedő zajterhelés*) A Hungaroring az ország egyik jelentős presztízsberuházása volt, amelynek környezeti hatásairól „nem illett" beszélni. A helyzet azonban a kezdeti össznépi lelkesedést követően megváltozott, ahogyan azt az egyik panaszügyünkből láthattuk[415]. A kezdetekben csupán néhány versenyt, többek között a Formula 1 Magyar Nagydíjat rendezték a pályán, az elmúlt hét évben azonban jelentősen megnőtt a pálya kihasználtsága. Ennek keretében hazai és nemzetközi autó- és motorsport gyorsasági és gyorsulási futamokat tartanak, az alkalmi és szerződéses pályahasználatok körében pedig versenyzőképzés, oktatás, edzés, gépjárműtesztelés és fejlesztés, egyedi és szervezett élményautózás, valamint egyéb sport- és szórakoztató rendezvény folyik a pályán[416]. A Hungaroring zajkibocsátását a pályát – versenyzés, oktatás, tesztelés vagy egyéb pályahasználat céljából – igénybe vevő, illetve a boxutcában tartózkodó különböző típusú és teljesítményű gépjárművek okozzák. Ebből következően a kibocsátott zaj a gépjárművek típusa, teljesítménye, lökettérfogata, alváza, karosszériája, motorikus kialakítása, kipufogó rendszere, száma stb. függvényében változó. A versenypálya pillanatnyi zajterhelése tehát a ténylegesen lebonyolított verseny, tesztelés, illetve edzés adott zajkibocsátásától függ. A versenyeken használt gépjárművek zajkibocsátása 100 és 103 dB. között mozog. A fentieken túl külön zajterhelést jelent a hangosítás, amely azonban a gépjárművek zajkibocsátásához képest általában nem számottevő. Ami ehhez képest a Hungaroringgel kapcsolatos környezetvédelmi intézkedéseket illeti, a lista meglehetősen rövid, a mégis meghozott intézkedések pedig jelentős jogsértésekkel terheltek. Vizsgálatunk megállapította, hogy a felügyelőség és a főfelügyelőség eljárása a Hungaroringgel összefüggésben sem a környezetvédelmi működési engedély, sem pedig a zajkibocsátási határérték megállapítása tekintetében nem felelt meg maradéktalanul a jogszabályi követelményeknek. Ebből következően a Hungaroring üzemeltetője, továbbá közvetetten a felügyelőség és a főfelügyelőség is az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

(*engedékeny eljárás a nagynevű zajszennyezővel szemben*) A Hungaroring fokozódó zajterhelésével kapcsolatban a szomszédos területek lakói 2005-ben kezdtek el tömegesen tiltakozni. A számos aláírást tartalmazó első beadványt követően a hatóság semmilyen intézkedést sem hozott, holott az egész lakóközösségeket érintő jelentős környezeti problémára hívta fel a figyelmet. Annak ellenére, hogy a második bejelentés nyomán 2006. május 25-én elvégzett hatósági ellenőrzés során a felügyelőség hivatalos tudomást szerzett arról, hogy a Zrt. környezetvédelmi engedéllyel nem rendelkezik, csak mintegy 5 hónappal később, 2006. október 18-án rendelte el a részleges környezetvédelmi felülvizsgálatot. A felügyelőségnek, amikor megállapította, hogy a Zrt. által

[415] JNO-560/2010

[416] A létesítmény minden év márciusától november elejéig üzemel. A felügyelőség által rendelkezésre bocsátott iratok alapján a Hungaroring igénybevétele 2007-ben 201 napra terjedt ki, a következő bontásban. Autós rendezvény: 89 nap, autóverseny 10 nap, motoros rendezvény: 66 nap, motorverseny 6 nap, edzés: 5 nap, Hungaroring OBB: 3 nap, Formula 1 Magyar Nagydíj: 3 nap, World Series by Renault: 4 nap, karbantartás és pályaépítés: 15 nap. Ez azt jelenti, hogy a versenypályán márciustól novemberig lényegében a hét minden napján legfeljebb egy-egy nap kihagyással tartottak edzéseket, illetve versenyeket. 2010-ben a rendelkezésünkre álló adatok szerint a konkrét rendezvények, versenyek éves száma 65, amelyből 35 motoros- és 30 autósrendezvény.

2007 októberében benyújtott dokumentáció több helyütt hiányos – tekintettel arra, hogy a hiánypótlási felhívás jogintézményét a Ket. a kérelemmel összefüggésben szabályozza – nem hiánypótlást, hanem a felülvizsgálatra kötelező határozat végrehajtását kellett volna elrendelnie. Ezzel egyidejűleg pedig a felügyelőségnek eljárási bírságot[417] kellett volna kiszabnia a Zrt.-vel szemben. Megállapítottuk továbbá, hogy a felügyelőség a Zrt. által a határidő hosszabbítása tekintetében benyújtott két kérelmem indokoltságát és megalapozottságát nem vizsgálta. A határidő módosításáról – a tényállás teljeskörű tisztázása nélkül – egyedül a környezethasználó érdekei alapján döntött, figyelmen kívül hagyva a közérdeket és az ellenérdekű felek jogos érdekeit. Tekintettel arra, hogy a felügyelőség a 2007 októberében benyújtott dokumentációban szereplő mérési adatok alapján tudomást szerzett arról, hogy a Hungaroring környezetveszélyeztető módon, jelentős határérték-túllépés mellett működik, intézkednie kellett volna a zaj csökkentése érdekében. A felügyelőségnek teljes körűen vagy részlegesen a Hungaroringen folyó tevékenység korlátozását vagy felfüggesztését kellett volna elrendelnie[418]. Mindennek ellenére azonban a felügyelőség mulasztásával továbbra is lehetővé tette a megrendezett versenyek, edzések, tesztelések határérték-túllépését, amire a felügyelőségnek hivatalból kellett volna megállapítania a zajkibocsátási határértéket[419].
Ráadásul a főfelügyelőség tévesen értelmezte a Zr. 34. § (1)-(4) bekezdésében szereplő átmeneti rendelkezéseket, emiatt lehetővé tette a Zrt. számára, hogy 2012. január 1-ig tegyen eleget a megállapított határértékeknek, s addig határérték-túllépés mellett működjön. A főfelügyelőség arra hivatkozott, hogy a Zrt. a Zr. hatályba lépése előtt nem rendelkezett határértékekkel, ezért alkalmazható rá a Zr. átmeneti rendelkezése. A Zr. 34. § (2) bekezdése két esetben tette lehetővé az átmeneti rendelkezések alkalmazását. Az egyik esetben a meglévő üzemi vagy szabadidős zajforrás hatásterületét a Zr. 5. § (3) bekezdése alapján kell megállapítani, és ezen a hatásterületen olyan zajtól védendő épület vagy terület van, amelyre a környezetvédelmi hatóság nem állapított meg határértéket[420]. A környezetvédelmi felülvizsgálati eljárásban benyújtott dokumentáció tartalmazta, hogy a vélelmezett hatásterületen belül védendő létesítmény nem található. A konjunktív feltételre tekintettel tehát Zr. 34. § (2) bekezdés a) pontja nem alkalmazható. A másik eset alkalmazására akkor kerülhetett sor, ha az üzemi és szabadidős zajforrások zajkibocsátási határértékkel rendelkeznek, és a határértéket megállapító határozatban a megadott védendő objektumok üdülőterületen, különleges területen helyezkednek el[421]. A rendelkezésre bocsátott iratok alapján megállapítottuk, hogy a Hungaroring korábban nem rendelkezett zajkibocsátási határértékkel, és a védendő objektumok falusias beépítésű, kertvárosias lakóterület övezeti besorolású, illetve kisvárosias-kertvárosias beépítésű, kertvárosias övezeti besorolású területen helyezkednek el, így a Zr. 34. § (2) bekezdés b) pontja sem alkalmazható[422]. Fentiekre tekintettel tehát a főfelügyelőség álláspontunk szerint jogszabálysértően rendelte elalkalmazni a Zrt. tekintetében a kedvezőbb szabály alkalmazását, ami az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

(*a katonai lőterek zajvédelmének hiánya*) Átfogó zajvédelmi állásfoglalásunkban[423] rámutattunk arra, hogy a Zr. hatálya kiterjed minden olyan tevékenységre, létesítményre, amelyek környezeti zajt okoznak vagy okozhatnak. A Zr. környezeti zajt előidéző létesítményekre, illetve tevékenységekre az általános szabályon túl zajforrások szerinti csoportosításban tartalmaz rendelkezéseket. Ennek alapján környezeti zajforrásnak minősül az üzemi, építési, szabadidős, közlekedési és egyéb létesítmény, gép, berendezés, illetőleg olyan tevékenység, amely a védendő környezetben

[417] Ket. 134. § d) pont
[418] Kvtv. 74. § (3) bekezdés
[419] MT rendelet 12. § (1) bekezdés
[420] Zr. 34. § (2) bekezdés a) pont
[421] Zr. 34. § (2) bekezdés b) pont
[422] A Zr. 34. § (3) bekezdése vagy (2) bekezdés a) pontja, vagy b) pontja fennállása esetén tette lehetővé, hogy a környezetvédelmi hatóság határérték megállapítására irányuló kérelem esetén a megállapított zajkibocsátási határérték teljesítési határidejének 2012. január 1-jét írja elő.
[423] JNO-157/2010

környezeti zajt okoz[424]. Egy katonai lőteret érintő egyedi vizsgálatunk[425] során megállapítottuk, hogy a honvédelmi, katonai lőterek nem tekinthetők sem építési, sem közlekedési, sem szabadidős, sem pedig üzemi zajforrásnak, következésképpen Zr. tárgyi hatályának a fent ismertetett szabályai alapján az egyéb létesítmény kategóriájába tartoznak[426]. A Zr. ugyanakkor erre a kategóriára további szabályt nem tartalmaz. Mindebből következően az együttes rendelet sem határoz meg a katonai lőterekre, lőtérre irányadó határértékeket. Tekintettel arra, hogy álláspontunk szerint sem katonai vagy más szakmai akadálya nincs a lőterek által okozott zajterhelés csökkentésének és az egészséges környezethez való joggal összhangban történő egyéb szabályozásának, állásfoglalásunkban javasoltuk, hogy a jogalkotó rendelkezzen a katonai lőterekre vonatkozóan alkalmazható szabályokról.

(*katonai légifolyosók*). A JNO 2011-ben részt vett a kismagasságú katonai légifolyosók kijelölési koncepciójának véleményezésében. Irodánk valójában csak a sajtóból értesült arról, hogy a Magyar Honvédség az elkövetkező évek során Magyarország légterében Gripen vadászgépekkel az ún. „G" nem ellenőrzött légtérben a magyar légtér légiközlekedés céljára történő kijelöléséről szóló jogszabály[427] felhatalmazása és előírásai alapján kijelölendő katonai légifolyosókon történő gyakorlatozásokat tervez lebonyolítani[428]. A honvédelmi célú gyakorló repüléseket 460 km/h feletti sebességgel kívánják megvalósítani a légifolyosókon, amelyek útvonala sűrűn lakott településeket is érint. Tekintettel arra, hogy a katonai repülőgépek kis magasságon – lakott területek felett is – nagy sebességgel való átrepülésével, gyakorlatozásával, elsősorban az ezáltal okozott rezgés- és zajhatások miatt környezeti kockázatot jelent, valamint a vonatkozó jogi szabályozás szoros összefüggésben áll az egészséges környezethez való joggal, hivatalból való eljárás megindításáról döntöttünk, aminek során 2010 decemberében a Honvédelmi Minisztériumtól (HM) a további egyeztetésekbe való bevonásunkat kértük. A minisztérium elfogadta kezdeményezésünket és érdemben úgy tájékoztatta irodánkat, miszerint a kijelölési koncepció alapján egyrészt az eddigi megoldások (időszakosan korlátozott, eseti légterek igénylése és igénybevétele) helyett immár állandó jelleggel kijelölt útvonalak lépnének érvénybe, melyeknek „aktív", „tervezett", „törölt", illetve „lezárt" státuszát a honvédség az AMC[429] számára bejelenti, így az folyamatosan, naprakészen (internetes felületen) tájékoztatást tud majd nyújtani a nyilvánosság számára is. Másrészt feloldásra kerülne a maximális 460 km/h sebességkorlátozás[430] az állami légi járművek részére, vagyis lehetővé válik, hogy akár sűrűn lakott település fölött 300 m-rel is igen nagy sebességgel repülhetnek majd el a harci repülőgépek.
A 2011-ben lezajlott egyeztetéseken felhívtuk a figyelmet arra, hogy az elővigyázatosság és a megelőzés környezetjogi alapelvek érvényesülésének eljárási következménye a várható környezeti hatások előzetes felmérésének kötelezettsége, illetve az alternatívák előzetes környezeti vizsgálata, vagyis a Kvtv.-ben[431] előírt vizsgálati elemzés elkészítése, amelyet viszont a kismagasságú katonai légifolyosók kijelölési koncepciója nem tartalmaz. A megbeszéléseken hangsúlyoztuk to-

[424] Zr. 2. § d) pont
[425] JNO-37/2010. a tatai lőtér tárgyában
[426] 2. § d) pont
[427] 26/2007. (III.1.) GKM-HM-KvVM együttes rendelet
[428] Az együttes rendelet 20-21. §
[429] HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat Zrt. Légtérgazdálkodó Csoportja
[430] VFR (azaz látvarepülési szabályok szerint megvalósuló) repülés esetén FL100 (3050 m STD), IFR (műszer szerinti repülés szabályai szerinti) repülés esetén pedig Budapest FIR 9500 láb (2900 m) AMSL alatti ellenőrzött légterein kívül repülést 250 csomónál (460 km/óra) nagyobb műszer szerinti sebességgel (IAS) végrehajtani tilos.
[431] A Kvtv. 43. (1) bekezdése szerint a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője - a (4) bekezdés hatálya alá tartozó tervek, illetve programok kivételével - köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben összefoglalni. A (2) bekezdés szerint az (1) bekezdés alkalmazásában a környezetvédelemmel összefüggő jogszabály az a törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, illetőleg döntés, amely
a) a környezeti elemekre,
b) a környezet minőségére, vagy
c) a környezettel összefüggésben az emberi egészségre hatást gyakorol.

vábbá, hogy a légi közlekedésből eredő zaj tekintetében jogszabályi előírások a repülőterekre, illetve azok környezetére vonatkozóan[432] vannak hatályban.
Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a repülési zaj értékelésénél és a zavaró hatás mérlegelésénél az egyedi átrepülésektől származó zaj átrepülési időre vonatkozó, méréssel megállapított értékei a mérvadók. A vonatkozó jogszabályokban előírt követelmények szerinti minősítés esetében azonban már a nappali 16 óra és az éjszakai 8 óra megítélési idővel kell számolni, ami a rövid idejű, de magas hangnyomásszintet okozó átrepülések esetében is kisebb értéket ad, a legtöbb esetben a határértékek formális teljesüléséhez járul hozzá úgy, hogy közben valójában jelentős zajterhelés történik.[433] A közlekedési zajnak a Zr.-ben található megfogalmazása[434] szerint a légifolyosók nem minősülnek zajforrásnak, így az a kérdésköre, ha a lakóházak felett időnként igen erős (akár sokkszerű) hanghatással járó repülést hajtanak végre, zaj- és rezgésvédelmi szempontból egyáltalán nincsen jogszabályokkal rendezve.
Megállapíthatjuk tehát, hogy az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot jelent már az is, hogy a zaj elleni védelem hatályos szabályozása nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a veszélyes mértékű zaj okozására alkalmas, a zajforrás definíciójában nem szereplő egyéb létesítmények, tevékenységek vonatkozásában. Ezen létesítmények és tevékenységek így a zaj vonatkozásában jogi korlátok nélkül működtethetők, végezhetők, ami nem felel meg a jogállamiság, jogbiztonság követelményeinek sem. Egyértelműen megállapítható, hogy a zaj elleni védelem hatályos szabályozása – fogalmi rendszere, logikája, hatáskörei, jogkörei – nem alkalmazhatók a tervezett tevékenységre, ennélfogva hiányoznak a lakosság védelmét szolgáló garanciális anyagi jogi és eljárási rendelkezések. A konzultációk során mindenekelőtt azonban arra hívtuk fel a figyelmet, hogy arról kell koncepcionálisan döntést hozni, hogy a légifolyosók kijelölése egyáltalán indokolt-e, ugyanis a koncepció nem rögzíti egyértelműen, hogy milyen alkotmányos érdek, cél alapján kerülnének végrehajtásra a gyakorlórepülések. Az Alkotmánybíróság által kimunkált szükségesség-arányosság teszt értelmében a kismagasságú katonai légifolyosók használatával járó, az egészséges (káros zajtól, rezgéstől mentes) környezethez való jog korlátozása szükségszerű lehet, amennyiben és csak abban az esetben, ha a gyakorlatok lebonyolítása, azok idő-, térbeli ütemezése, gyakorisága, a járművek sebessége stb. mind azt szolgálja elsődlegesen, hogy a honvédség hazánk védelmére felkészült legyen. Továbbá alapfeltétel az is, hogy azok természetüknél fogva ne legyenek elvégezhetőek máshol.
Az egyeztetések alapján az a véleményünk, hogy a koncepció jelenlegi formájában nem megalapozott, nélkülözi a konkrétumokat. A koncepció jogilag és szakmailag nehezen értelmezhető kifejezéseket („zajterhelés elenyésző mértéke", „havonta átlagosan egy-két alkalommal") tartalmaz. Nem ismerteti azokat a szakmai érveket, amelyek alapján kijelenti, hogy a gyakorlórepülések nem járnak majd jelentős környezeti hatással. Összességében nem ad kielégítő választ arra, hogy mik a tervezett tevékenység jellemzői (milyen magasságban, mennyi és milyen típusú gép, milyen rendszerességgel, milyen műveleteket végrehajtva stb. fog repülni, a légifolyosók milyen védett természeti, Natura 2000 területeket, mekkora és milyen jellegű lakott területeket érintenek) és nem ismert az sem, hogy mekkora az együttesen és esetenként érintett lakosságszám, illetve mekkora a védett értékek köre.
A katonai kismagasságú légifolyosók kijelölési koncepciója jelenlegi formájában elsősorban a polgári repülő társadalom és a honvédség igényeit igyekszik összhangba hozni, a környezeti hatásokkal terhelt lakosság érdekei viszont nem jelennek meg benne. A katonai légifolyosók kijelölése nincs kellően megalapozva, és így nem látszik biztosítottnak az alkotmányos alapjogok megfelelő védelme.

[432] A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól 176/1997. (X.11.) Korm. rendelet
[433] Idézet Bera József „Repülési zaj értékelése" című írásából, amely megjelent az elektronikus Műszaki füzetek IV. (2007.) című kiadványban.
[434] A Zr. 2. § f) pontja szerint közlekedési zajforrás a közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése.

Összegezve, a minisztériummal 2011. során lefolytatott megbeszélések alapján ajánlással kívántunk élni a Honvédelmi Miniszter felé, hogy az állásfoglalásunkban foglaltak figyelembevételével a Kvtv.-ben előírt vizsgálati elemzésben vizsgálja meg és értékelje a tervezett intézkedés környezetre gyakorolt hatásait, majd a vizsgálati elemzés megállapításai alapján dolgozza át, egészítse ki a kismagasságú katonai légifolyosók kijelölésének koncepcióját. Erre a JNO megszűnése miatt már nem kerülhetett sor, csak bízhatunk benne, hogy a többfordulós megbeszélések során a JNO munkatársai által hangoztatott szabályozási elvek valamilyen hatással lesznek majd a végleges szabályozásra. Megjegyezni kívánjuk ugyanakkor azt is, hogy vizsgálatunk megállapításaitól függetlenül üdvözlendőnek és példaértékűnek tartjuk, hogy e tárgyban széles körű egyeztetéseket folyatatott le a honvédség.

(*a közút többletterhelése vagy túlterhelése*) A zajvédelemmel, környezetvédelemmel szorosan összefügg az utak teherbíró képességéhez mért használata, továbbá a társadalmi közteherviselés-sel, igazságossággal is közeli viszonyban áll a kérdés: ha az állami vagyon kezelése során bizonyos közút használóknak a hatóságok és a közútkezelő elnézik, hogy túlhasználja a közutakat, ezzel burkoltan az adófizetők pénzéből támogatják ezt a fajta közlekedési módot, és hozzájárulnak a gazdasági szempontból és a szó szoros értelmében is egészségtelen állapot fennmaradásához. A közútkezelő feladata az utak állapotának megőrzése, a teherbírásvesztés-fáradás vagy az alakváltozás (pl. hullámosodás) megakadályozása, elsősorban a túlterhelés elkerülése révén. A vállalkozó által benyújtandó organizációs terv, valamint a szállítás volumenére vonatkozó adatok alapos vizsgálatának biztosítania kell, hogy a szállítás volumene igazodjon a használni kívánt utak állapotához. A túlterhelés viszont, amint azt az M6 gyorsforgalmi út Szekszárd–országhatár közötti szakasz építésével kapcsolatos szállítási útvonalak és szállítás ügye[435] is jól példázta, akkor sem lehet elfogadható gyakorlat, ha a vállalkozónak a szállítások befejezését követően a szállítást megelőző állapot biztosítását, azaz a használt utak helyreállítási kötelezettségét előírják.
A Magyar Közút Nonprofit Zrt. Dél-Dunántúli Területi Főmérnökség Tolna Megyei Igazgatósága állásfoglalás-tervezetünkre észrevételezte, hogy az abban említett „túlterhelés" álláspontjuk szerint „többlet terhelést" jelentett. Hozzátette, hogy az utak túlterhelése a jogszabályok alapján csak úgy értelmezhető, hogy a megengedett legnagyobb össztömeget, illetve tengelyterhelést meghaladó járművek közlekednek az úton. Erre a vállalkozó nem kapott engedélyt. A közutak kezelésére vonatkozó szabályozás célja pedig éppen az utak a többlet terhelésből származó, az utat érintő tönkremenetelének megelőzése, illetve a keletkező károk helyreállítása.
Ezzel szemben álláspontunk szerint, ha egy konkrét szállítás következtében az út szerkezete károsodott, az egyértelműen diszfunkcionális, mindegy, hogy túlterhelésnek vagy többlet terhelésnek nevezzük az esetet. Ezzel együtt, a közútkezelő álláspontjával szemben, úgy véljük, hogy a többlet terhelés minőségileg különbözik a túlterheléstől., Ha csak többletterhelés érte volna az ügyben szereplő utat, akkor csak fokozatos, feltehetőleg ki sem mutatható változások történtek volna, nem következett volna be az út jelentős mértékű károsodása. Ha valóban megfelelő korlátozás volna érvényes az adott útszakasz vonatkozásában – és ezzel egyidejűleg csak az engedélyezett legnagyobb össztömegű és tengelyterhelésű járművek közlekednének ott –, akkor nem mehetett volna tönkre az út szerkezete mindössze egy meghatározott projekthez kapcsolódó szállítási tevékenység során, így jelentősebb károk sem keletkezhettek volna.
A KRESZ alapján[436] útvonalengedély-köteles az a jármű, amelynek terhelése, ill. mérete a járművön lévő rakományt is figyelembe véve a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladja[437]. Az M6-os ügyben rendelkezésre álló adatok alapján megállapítottuk, hogy útvonalengedélyre irányuló kérelmet a közútkezelőhöz nem nyújtottak be, így útvonalengedélyt a

[435] JNO-535/2010

[436] A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II.5.) KPM-BM együttes rendelet 47. és 51. §

[437] A járművek közúti közlekedéséről, a közútkezelői és a hatósági eljárás, valamint a díjfizetés feltételeiről szóló 4/1999. (II.12.) KHVM rendelet, illetve az ezen jogszabályt felváltó, a vizsgálatkor hatályos meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről szóló 26/2009. (VI.22.) KHEM rendelet. A jelenleg hatályos szabályokat a 13/2010. (X.5.) NFM rendelet tartalmazza.

közútkezelő nem adott ki. Ez a bekezdés elején felhívott jogsértésekhez, összességében pedig alkotmányos visszássághoz vezetett.

A repülőterek zaj szempontú szabályozása

A kivételek egy különösen jelentős csoportjára, a repülőterekre vonatkozó néhány részletkérdést külön alfejezetben tárgyaljuk.

(*a zajvédelmi hatósági hatáskör megállapítása a repülőterek tekintetében*) A Zr. hatálya főszabályként kiterjed minden olyan tevékenységre, amely zajt, illetve rezgést okoz. Tekintettel arra, hogy a repülőtereket a Zr. a hatálya alól kivett tevékenységek között[438] nem tartalmazza, azok a hatálya alá tartoznak. Ezt támasztja alá a Zr. „fogalommeghatározások" címe alatt szereplő egyik definíció, amely szerint közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése. Nem tisztázott azonban, hogy repülőterek zajkibocsátása tekintetében mely hatóság jogosult, illetve köteles eljárni.
A Zr. alapján a felügyelőségek gyakorolják az első fokú környezetvédelmi hatósági hatáskört a repterek esetében. Ellentmond ennek ugyanakkor, hogy közlekedési igazgatási jog alapján viszont a légiközlekedési hatóság hatásköre kiterjed a Magyar Köztársaság területén a polgári légiközlekedési és légiközlekedéssel kapcsolatos tevékenységre, polgári légi járművekre, az állami repülések célját szolgáló repülőterek kivételével minden repülőtérre és leszállóhelyre, valamint a légiközlekedés földi létesítményeire és – a kizárólag katonai repülések céljára szolgálók kivételével – a légi navigációs földi berendezésekre[439]. A vonatkozó kormányrendelet szerint a légiközlekedési hatóság hatósági feladatai többek között a következők: az engedélyhez kötött légiközlekedési és légiközlekedéssel összefüggő tevékenység engedélyezésével összefüggő eljárások lefolytatása és e tevékenységek folytatásának ellenőrzése, a légijárművek zajbizonyítványának kiadása, repülőterek zajgátló védőövezetének kijelölése. A légiközlekedési hatóság hatáskörébe tartozik tehát a zajgátló védőövezetekkel kapcsolatos eljárás lefolytatása, és annak keretében a zaj elleni védelem érdekében intézkedések megtétele[440].
Ennek alapján megállapíthatjuk, hogy a két jogszabály összehangolatlansága miatt állandó pozitív hatásköri összeütközés áll fenn a légiközlekedési hatóság és a környezetvédelmi hatóság, azaz a felügyelőség között. Mindenképpen utalni kell ugyanakkor arra, hogy a Zr. a környezeti zajt előidéző létesítményekre, illetve tevékenységekre az általános szabályon túl zajforrások szerinti csoportosításban (építési, közlekedési, üzemi, szabadidős, egyéb) tartalmaz rendelkezéseket. A közlekedési zajforrások tekintetében azonban a Zr. csak a közlekedési vonalas létesítményekre állapít meg szabályokat. A közlekedési vonalas létesítmény fogalma pedig a közutat, a közforgalom elől el nem zárt magánutat és a vasúti pályát foglalja magában[441]. Következésképpen bár a Zr. hatálya kiterjed a repülőterekre és azokra a felügyelőségek rendelkeznek hatáskörrel, intézkedéseket a szabályozás hiányosságaiból következően nem hozhatnak.
A fentiek mellett megemlítendő, hogy a légiközlekedési és a környezetvédelmi hatóság között jelentős ágazati különbség van, hiszen a légiközlekedési hatóság feladatköre a közlekedési ágazati

[438] 1. § (2) Nem terjed ki a rendelet hatálya:
a) közterületi rendezvényre,
b) a munkahelyi zaj és rezgés által okozott foglalkoztatási veszélyre,
c) a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységre,
d) közlekedési járműveken belüli zajra és rezgésre,
e) az egészségügyi mentési tevékenység, a tűzoltási feladatok, a műszaki mentés és bűnüldözési tevékenység által keltett zajra és rezgésre, valamint
f) a vallási tevékenység végzésére.
[439] A Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII.20.) Korm. rendelet, 5. § (4) bekezdés
[440] 5. § (5) bekezdés
[441] 2. § n) pont

ügyekre, míg a környezetvédelmi hatóság feladata a környezetvédelmi ügyekre terjed ki. Ez azt jelenti, hogy az illető hatóságok egészen más célkitűzésekkel, jogszabályban meghatározott feladatkörrel, szakmai háttérrel stb. állnak hozzá ugyanazokhoz a zajvédelmi ügyekhez. A zaj- és rezgés elleni védelem ugyanakkor tipikusan a környezetvédelmi ágazatba tartozó terület. Javasoltuk tehát, hogy a jogalkotó a jelen fejezetben bemutatott, a légiközlekedési és a környezetvédelmi hatóság között feszülő pozitív hatásköri összeütközést oldja fel, és a repülőterek, illetve a légiközlekedés által okozott zajra vonatkozó szabályozást a zaj elleni védelem rendszerében a felügyelőség hatósági hatáskörének biztosításával teremtse meg.

(*a repülőterek zajgátló védőövezete és a határérték*) Átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[442] egy nyilvánvaló ellentmondásra bukkantunk a légügyi és a zajvédelmi szabályozás között. A repülőterek zajgátló védőövezetéről szóló kormányrendeletben[443] meghatározott zajgátló védőövezet fogalma[444], amely megengedi a lakott vagy természeti területen is határértéket meghaladó zajterhelést, ellentétes a Zr. 3. § (1) bekezdésében szereplő tilalommal[445], hiszen ez utóbbi a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma alól nem enged eltérést. Jogforrástani szempontból látszólag nem történt szabálytalanság, hiszen két azonos szintű jogszabály közül a speciálisabb tartalmú lerontja az általános szabályt, mondhatnánk, egészen egyszerűen kivételt képez az alól. Csakhogy a Zr. rendelkezése a Kvtv. és az Alkotmány/Alaptörvény egészséges környezethez való joggal kapcsolatos előírásainak a részletszabályait határozza meg, konkretizálja a zajvédelem területén, korlátozása tehát törvényi, sőt alkotmányos szintű szabályokat sért. Nem csak arról van szó tehát, hogy a repülési jog által a zajgátló védőövezet definíciójában hivatkozott fokozottan zajos terület fogalmát a Zr. úgy határozza meg, hogy fokozottan zajos terület csak az a terület, ahol a közüzemi létesítmények zajkibocsátása határértékre nem csökkenthető,[446] hiszen a repülőterek a Zr. definíciója alapján nem minősülnek közüzemi létesítménynek[447]. Nem is puszta jogalkotói figyelmetlenségről van szó, amely a Zr. vonatkozó rendelkezéseinek kibővítésével korrigálható lenne. A repülőterek esetében ugyanis nem állnak fenn azok a kényszerítő tényezők, amelyek egy település közüzemi szolgáltatásai esetében fennállnak (pl. nem tudják más helyen, máshogy megoldani az ivóvíz vagy a szennyvíz szolgáltatást). Az tehát, hogy a közlekedési igazgatási szabályban meghatározott zajgátló védőövezetek területén nem érvényesül a zajvédelmi határértékek túllépésének tilalma, felveti az egészséges környezethez való jog sérelmével megvalósuló alkotmányos visszásságot.

(*az éjszakai repülés tilalmának lehetséges bevezetése*) Tekintettel arra, hogy a fenntartható fejlődés az Európai Unió közös közlekedéspolitikájának alapvető célkitűzése, a légiközlekedésben is olyan intézkedéseket kell bevezetni, amelyek megfelelnek a fenntartható fejlődés elvéből következő rendszerszemléletű gondolkodásmódnak. A bevezetett vagy bevezetni szándékozott intézkedéseknek tehát nemcsak a közlekedés hatékony működését kell biztosítaniuk, hanem meg kell felelniük a környezetvédelmi követelményeknek is. Ebből következően pedig a légiközlekedés fenntartható fejlődéséhez nélkülözhetetlen a repülőgépek, illetve a repülőterek által okozott zajterhelés határértékek alá csökkentése. A WHO 2007-ben kiadott tanulmánya szerint az éjszakai határértékeknek már a 40-55 dB-es intervalluma között is a zajterhelés egészségre gyakorolt

[442] JNO-157/2010

[443] A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének módjáról szóló 176/1997. (X.11.) Korm. rendelet

[444] A rendelet 2. § (1) bekezdése szerint zajgátló védőövezet a repülőtér környezetének az a része, amelyen a repülőtér üzemeltetéséből számított mértékadó zajterhelés meghaladja a közlekedésből származó környezeti zajnak külön jogszabályban meghatározott zajterhelési határértékeit. A zajgátló védőövezetnek az a része, amelyen a környezeti zaj szempontjából védendő objektumok vagy védett természeti területek találhatók, fokozottan zajos területnek, illetve övezetnek minősül.

[445] 3. § (1) Tilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni.

[446] 19. § (1) bekezdés

[447] Zr. 2. § r) pont: *közüzemi létesítmény:* víztermelést, -kezelést, -ellátást, szennyvízgyűjtést, -kezelést, hulladékgyűjtést, -kezelést, -ártalmatlanítást, villamosenergia- és gázellátást, távhőszolgáltatást végző létesítmény;

káros hatása egyértelműen megállapítható.[448] Ez a hatás az érzékeny csoportok tekintetében súlyos. Az 55 dB fölötti értékek a közegészségre növekvő veszélyt jelentenek, az egészségre gyakorolt káros hatások gyakrabban jelentkeznek, a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján pedig megállapítható, hogy a kardiovaszkuláris rendszert fokozott terhelésnek teszik ki. A WHO 2009-ben kiadott új tanulmánya[449] szerint a határérték javasolt szintje 40 dB. Tekintettel a WHO-nak a fentiekben bemutatott éjszakai 40 dB-es határérték-javaslatára, és arra a megállapítására miszerint az 55 dB fölötti értékek szív- és érrendszeri megbetegedések kiváltói lehetnek, így a javasolt 40 dB-es határértéket a repülőterek környezetében élő több ezer ember vonatkozásában is teljesíteni kell. Amennyiben azonban megállapítható, hogy a légiközlekedés következtében keletkezett éjszakai zajhatások Budapest Ferihegy I. és II. repülőtér környezetében rendszeresen és jelentősen túllépik a 40 dB-t, akkor, tekintettel arra, hogy a hatékony csökkentésre más megoldás aligha képzelhető el, álláspontunk szerint a környezeti konfliktus csak az éjszakai repülés teljes tilalmának bevezetésével kezelhető. Természetesen érvelésünket az a mesterséges, az élettani hatásokkal nem megfelelően számoló mérési, szabályozási megközelítés sem teszi okafogyottá, miszerint a nem folyamatosan, hanem időszakosan jelentkező, de önmagában igen hangos átrepülés a teljes megítélési időre vonatkoztatva nem lépi túl a határértéket. Javasoltuk tehát, hogy a jogalkotó az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében vezesse be Budapest Ferihegyi repülőtéren az éjszakai repülés tilalmát.

A szabadtéri rendezvények zaja

A jogfejlődés során ugyancsak a kivételek közé került a közterületi rendezvények, illetőleg egyéb szabadtéri rendezvények által keltett zaj, ráadásul úgy, hogy nagyon sok kérdés tisztázatlan maradt. A témakörbe tartoznak egyfelől a tömegrendezvények (amelyek viszont nem feltétlenül a szűkebb értelemben vett közterületeken zajlanak), illetőleg a közterület időleges vagy hosszabb ideig tartó elfoglalásával kifejtett zajos tevékenységek. A közterületi rendezvényekről átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban számos jogalkotási visszásságot tártunk fel. Ugyanakkor, mivel jogalkotási javaslatainkból, még ha maradéktalanul megfogadják is őket, viszonylag hosszabb idő múlva lehetnek új jogszabályok, egy állásfoglalás-tervezetben[450] részletesen megvizsgáltuk azt is, hogy milyen joggyakorlat alakítható ki a jelenlegi jogi feltételek mellett, amivel az egészséges környezethez való jog még a lehető legjobban biztosítható.

(*a szabadtéri tömegrendezvények és az egészséghez, egészséges környezethez való jog*) A fesztiválok összességében – nagy számuk és hatásaik miatt – a lakosság meglehetősen nagy részét érintik. Különösen súlyos az érintettség azokon a területeken, ahol rendszeresen tartanak ilyen rendezvényeket. Számos panaszos azért fordul Irodánkhoz, mert lényegében egész nyáron át minden hétvégén valamilyen rendezvény zaja teszi lehetetlenné a pihenését. Jellemzően a pihenő, üdülőhelyeken ismétlődnek a rendezvények, de a nagyvárosok egyes területeiről is rendszeresen kaptunk panaszokat. Mindez azt jelenti, hogy az érintett lakosság pihenésében alapvetően akadályozva van. Közismert a zaj, és így a pihenés hiányának egészségre gyakorolt hatása, amely így jelentős mértékben negatívan befolyásolja az érintettek általános egészségi (fizikai és mentális) állapotát, munkaképességét – ahogyan azt a fejezet elején is bemutattuk. Az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezése szerint az állam az épített és természetes környezet védelmével köteles biztosítani a lehető legmagasabb szintű *testi és lelki egészséghez* való jogot.
A kulturált szórakozás és kikapcsolódás lehetősége – mint a pihenésnek is egyik módja – fontos konkuráló alapjog és biztosítani kell ennek feltételeit is. Ezek a rendezvények fontosak az ország számára gazdasági, kulturális és egyéb szempontokból. Mindebből az következik, hogy bizonyos

[448] http://www.bruitparif.fr/sites/forum-des-acteurs.bruitparif.fr/files/ressources/OMS%20Europe%20-%20Rapport%20Night%20noise%20guidelines%20for%20Europe%20-%202007.pdf
[449] http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf
[450] JNO-525/2011

mértékű zavarást mindenki köteles elviselni, így egy-egy előre ismert és nagy jelentőségű rendezvény esetén a lakosság is felkészülhet, illetve igazodhat a várható zavaró hatásokhoz – főként ha azok egyszeriek, illetve az év csak néhány napját érintik. Az egészséges környezethez való jog korlátozása azonban kizárólag megfelelő időbeli, térbeli, intenzitásbeli stb. kereteken belül elfogadható. Ennek érvényesítésére garanciákat kell kidolgozni, amelyek biztosítják a zavaró hatások minimumra csökkentését, illetve kizárását. Az egészséges környezethez való jog korlátozása tehát kizárólag a szükségesség-arányosság követelményének teljesülése esetén fogadható el. Ennek érvényesítésére garanciákat kell kidolgozni, amelyek biztosítják a zavaró hatások minimumra csökkentését, illetve kizárását.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa már csaknem egy évtizeddel ezelőtt is foglalkozott ezzel a kérdéssel, és az alábbi megállapításokat tette: „Ez az egyensúlyi állapot azzal valósítható meg, ha a rendezvényeket több helyszínen tartják, nem egyetlen területet terhelve az összes programmal (a programhoz választják a legalkalmasabb helyszínt), meghatározzák a szabadtéri rendezvények helyszínéül szolgáló közterületeken engedélyezhető maximális rendezvényszámot és azok időtartamát, a feltételek betartását pedig hatékonyan ellenőrzik."[451]

Bizonyos fokig a környezetvédelmi jog egyik alapelve, a szennyező fizet elve is iránymutatást adhat a gazdasági-kulturális és a környezetvédelmi jogok kiegyensúlyozására. A szennyező fizet elve alapján a rendezvény szervezője köteles gondoskodni valamennyi zavaró hatás csökkentéséről, megelőzéséről, a környezeti terheket nem háríthatja át másra. A szervező anyagi és egyéb érdeke, a résztvevők kikapcsolódása nem vezethet az érintett lakosság pihenésének megakadályozására, egészséges környezethez való jogának sérelmére, mert úgy a rendezvény aránytalanul sokba fog neki kerülni – amennyiben a tényleges károkat számon kérik rajta. A terület kezelője általában az önkormányzat és egyúttal az önkormányzat felelőssége, hogy mindennek jogi feltételeit megalkossa és érvényesítse az emberek egészséges környezethez való jogát, ezáltal biztosítsa, hogy ne lehessen olyan közterületi rendezvényt tartani, amely az alapjog sérelmét jelentené.

Fentiek alapján elfogadhatatlan az, ha egy adott területen rendszeresen, rövid időközönként ismétlődve, éjszakába, hajnalba nyúlóan tartanak rendezvényeket – akár hónapokon keresztül. Ez ugyanis lehetetlenné teszi a környéken lakók pihenését. Alapvető jog lényeges tartalma nem vonható el. A pihenés teljes lehetetlenné válása, a zajterhelés voltaképpeni állandósulása azonban már az alapjog lényegi tartalmának sérelmét jelenti. Visszásságot eredményez tehát az olyan szabályozás, illetve az olyan hatósági gyakorlat, amely minderre lehetőséget teremt. Felhívtuk ezért az önkormányzatok figyelmét, hogy a helyi szabályozás kialakításánál, továbbá a tényleges engedélyek kiadásánál maradéktalanul teljesíteni kell az egészséges környezethez való jog korlátozására vonatkozó alkotmányos feltételeket, a szükségesség-arányosság követelményét, és hogy az alapjog lényegi tartalmát tiszteletben kell tartani.

(*nem egyértelmű a közterület, közterületi rendezvény, kulturális rendezvény fogalma*) A közterület fogalmát az Étv.[452] és a közterület-felügyeletről szóló törvény (Kftv.)[453] eltérően határozza meg. Ez számos irodánkhoz érkezett panaszban szereplő ügyben is problémát okozott. Többször előfordul ugyanis, hogy egy szabadtéri rendezvényt magánterületen rendeznek meg, amit azonban a tulajdonos részben vagy teljes mértékben a közforgalom számára megnyitott, így a terület a Kftv. szerint közterületnek minősül, míg az Étv. szerint továbbra sem. Érkezett Irodánkhoz olyan

[451] OBH 3230/2006 ügy – hivatkozva OBH 3071/2003, OBH 6108/2005 és a 3071/2003 ügyekre

[452] Étv. 2. § 13. pontja alapján: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott területrészére - az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között - a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Közterület rendeltetése különösen: a közlekedés biztosítása (utak, terek), a pihenő és emlékhelyek kialakítása (parkok, köztéri szobrok stb.), a közművek elhelyezése.

[453] A 1999. évi LXIII. törvény 27. § a) pont alapján közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat.

panasz, amely azt kifogásolta, hogy a közelében egy tábor területén gólyatáborokat és egyéb zártkörű, de jelentős zavaró hatásokkal (hangos zene, kiabálás, autóforgalom stb.) járó programokat tartanak.[454] Egy másik panasz egy ugyancsak magánterületen évről évre megrendezett országos jelentőségű, így nagy tömeg által látogatott fesztivált kifogásolt.[455] Ezek a rendezvények lényegesen meghaladják a magántulajdon rendeltetésszerű használatának kereteit, így indokolt a szűkebb értelemben vett közterülettel azonos szabályozásuk.
A közterület fogalmához hasonlóan, a kulturális fesztivál fogalma sem értelmezhető egyértelműen.[456] A fogalmi hiányosságokból eredően a közterületi és a kulturális rendezvények egymáshoz való viszonya sem értékelhető megfelelően. Emellett a kulturális fesztiválokra vonatkozó szabályozás alkalmazását nehezíti az is, hogy mivel a közterületi rendezvények nem tartoznak a Zr., és így a határértékeket megállapító együttes rendelet hatálya alá, a kulturális fesztiválok viszont igen, a rájuk vonatkozó rendelkezések logikusan kizárólag a nem közterületen rendezett fesztiválokra alkalmazhatók. Ezek körében azonban éppenséggel nem biztos, hogy indokolt az enyhébb szabályok, vagyis a hosszabb megítélési idő és a magasabb határértékek alkalmazása, hiszen a közterületek egy részével ellentétben általában eleve a lakott területek központjában rendezik őket. Mindennek kapcsán felhívjuk a figyelmet a arra is, hogy a rendezvények környezetre gyakorolt hatása szempontjából nyilvánvalóan irreleváns a helyszínként szolgáló ingatlan jogi minősítése, köz- vagy magánterületi jellege. A rendezvény jellemzői, így például sok ember jelenléte (akik többsége személygépkocsival közelíti meg a rendezvényt), és az összességében gyakorolt környezeti hatások a meghatározóak, ezért a szabályozás tekintetében is magát a rendezvényt, annak jellegét kell alapul venni. A szabályozás hatályát tehát lehetőleg egységesen, a szabadtéri, sok résztvevővel zajló rendezvényekre kell megteremteni, amiben bizonyos kritériumok meghatározása segítségül szolgálhat, hiszen továbbra is irányadónak kell tekinteni, hogy a szabályozás hatálya nem terjed ki a kisebb, magánjellegű, baráti összejövetelekre, alkalmakra. Minderre tekintettel megfontolandó, hogy a közterületi rendezvények és a kulturális fesztiválok helyett a szabadtéri tömegrendezvényekre teremtse meg a jogalkotó a szabályozást.[457] Emellett természetesen szükség esetén alkothatók speciális szabályok a közterület olyan felhasználását is szabályozni kell, különösen pedig a hosszabb időre, kevesebb résztvevővel végez zajjal járó tevékenységet, tipikusan a szórakoztató egységekkel érintkező közterületeken. Emellett természetesen szükség esetén alkothatók speciális szabályok, így például a közterület felhasználását is szabályozni kell, különösen pedig a hosszabb időre, kevesebb résztvevővel végzett zajjal járó tevékenységet, tipikusan a szórakoztató egységekkel érintkező közterületeken.

(*a szabályozási modellek eltérései*) Átfogó zajvédelmi állásfoglalásunkban[458] rámutattunk, hogy a közterületi rendezvények zajvédelmi szabályozása történetileg a Zr. 2008. január 1-jei hatályba lépését megelőzően a következőképpen alakult. A közterületi rendezvények a környezeti zajról szóló MT rendelet[459] hatálya alá tartoztak, amelyekre az MT rendeletben szereplő – valamennyi zajforrásra irányadó – általános szabályok mellett a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló, 2008. december 10-ig hatályos korábbi együttes rendelet[460] tartalmazott rendelkezéseket. A korábbi együttes rendeletbeli két jogszabályhely[461] szerint a közterületi rendez-

[454] JNO-561/2010 – Oroszlányi, gyömrői ifjúsági táborok zajkibocsátása
[455] JNO-139/2010 – Szegedi közterületi rendezvényekkel kapcsolatos panasz
[456] A környezetvédelmi és vízügyi miniszter, valamint az egészségügyi miniszter 10/2009. (VII.30.) KvVM-EüM együttes rendelettel módosította a környezeti zaj és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendeletet (Zhr.). A módosítás kiegészítette a rendelet 2. §-át, így a hatályos szöveg 2. § (4) bekezdése tartalmazza a kulturális fesztiválok esetén irányadó zaj- és rezgésterhelési határértékekkel kapcsolatos rendelkezéseket. Erről ld. részletesebben a következő alfejezetet.
[457] Hasonló megoldást követ a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III.8.) Korm. rendelet
[458] JNO-157/2010
[459] 12/1983. (V.12.) MT rendelet
[460] 8/2002. (III.22.) KöM-EüM rendelet
[461] Korábbi együttes rendelet 1. § (1) Az üzemi telephelytől, berendezéstől, technológiától, valamint kulturális, szórakoztató, vendéglátó, sport-, reklámcélú, közösségi, továbbá minden hangosítást igénylő rendezvénytől és egyéb helyhez kötött külső zajforrástól (a továbbiakban együtt: üzemi létesítmény) származó zaj terhelési határértékeit a zajtól védendő területeken az 1. számú melléklet tartalmazza.

vények szabályozása határértékek előírásával történt. A közterületi rendezvényekre is irányadóak voltak a korábbi együttes rendelet 1. mellékletében megállapított határértékek, azzal a különbséggel, hogy a környezetvédelmi hatóság 10 dB határérték-túllépést engedélyezhetett.
A Zr. hatályba lépésével egyidejűleg azonban az addig kialakított szabályozási koncepció megváltozott. A közterületi rendezvényeket a Zr. a hatálya alól expressis verbis kivette[462]. Ebből következően pedig, tekintettel arra, hogy a környezeti zaj és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló új együttes rendelet[463] (Zhr.) és a Zr. egymással szoros összefüggésben van, s a kettő egymástól függetlenül nem alkalmazható, az együttes rendelet sem írhat elő szabályokat a közterületi rendezvények vonatkozásában. A Zr. fogalomrendszerére épül ugyanis az együttes rendelet és a Zr. által meghatározott zajforrás-csoportokra (építési, közlekedési, szabadidős, üzemi) állapít meg határértékeket. A jelenlegi jogszabályi környezetben tehát a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik a közterületi rendezvények szabályozása.
Alapvetően tehát két szabályozási modell különböztethető meg: az első – az MT rendelet által felállított – rendszerben a jogalkotó a közterületi rendezvényekre is irányadó központi határértékek előírásával rendelte kezelni a kialakuló zajhatásokat, illetve biztosítani a környék lakosságának nyugalmát. A második – hatályos – modell a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalja a közterületi rendezvények szabályozását. Átfogó vizsgálatunk eredményeként megállapítottuk, hogy a közterületi rendezvények szabályozása több tekintetben sem biztosítja az egészséges környezethez való jog érvényesülését. A szabályozás hiányossága önmagában is visszásságot jelent, amely számtalan, az egyes fesztiválokkal kapcsolatos egyedi visszásságot idéz elő. A felmerült legfontosabb problémákat az alábbiakban részletezzük.

(*a szabadtéri, tömegrendezvények szabályozásának szintjei*) A szabályozás szükségességét alkotmányos indokok is alátámasztják. Az alapjog sajátosságából eredően az állam felelőssége, hogy megfelelő szabályozással magas szinten biztosítsa az emberek egészséges környezethez való jogát. A jelenlegi szabályozás, pontosabban annak hiánya azt jelenti, hogy az állam nem tesz eleget ezen kötelezettségének. A központi jogi rendelkezések hiánya következtében jogbizonytalanság, és igen eltérő gyakorlat, sőt ebből eredően számos esetben a helyi szabályozás hiányossága alakult ki a fent említett kérdésekben. Az átfogó zajvédelmi állásfoglalásunk[464] kiadásáig lefolytatott – önkormányzati rendeletekre is kiterjedő – vizsgálataink ugyanis azt mutatják, hogy a helyi önkormányzatok a közterületi rendezvények tekintetében vagy nem alkotnak szabályokat, vagy az elfogadott szabályok nem felelnek meg az alkotmányos és jogszabályi követelményeknek. Következésképpen a helyi önkormányzatok a jelenlegi keretek között nem képesek kezelni a rendezvények megtartásával összefüggésben kialakuló környezetvédelmi konfliktusokat. Ennek következményeként számos panasz érkezett az önkormányzatokhoz és Irodánkhoz az elviselhetetlen zajterhelés miatt.
A szabályozás nem utalható át teljesen az önkormányzatok hatáskörébe azért sem, mert voltaképpen jellemzően nem helyi közügyekről van szó. Mára rendkívül nagy számban tartanak az ország különböző pontjain olyan rendezvényeket, amelyekre a tágabb környékről, az egész országból, sőt külföldről is széles körben fogadnak résztvevőket. A fesztiválok jelentős tömegeket mozgatnak tehát meg, és azok mind helyfoglalásukat, mind egyéb környezeti hatásaikat (elsődlegesen zajhatások, de jelentős lehet a gépjárműforgalom, a hulladéktermelődés, sőt közegészségügyi problémák is adódhatnak) tekintve lényegesen meghaladják a helyi viszonyok között elfogadható és szokásos mértéket. Környezetpolitikai szempontból is indokolt a központi szabályozás. A helyi jogalkotást és jogalkalmazást óhatatlanul befolyásolja, hogy a települések gyakran

(2) Alkalmi kulturális, szórakoztató, vendéglátó, sport-, reklámcélú, közösségi, továbbá minden hangosítást igénylő rendezvénytől származó zajterhelésre a környezetvédelmi hatóság – az üzemeltetőnek, illetve a rendezvény szervezőjének szakértői véleménnyel alátámasztott kérelmére – meghatározott időtartamra az 1. számú melléklet szerinti zajterhelési határértékekhez képest eseti túllépést engedélyezhet, amelynek mértéke legfeljebb 10 dB lehet.

[462] Zr. 1. § (2) bekezdés a) pont

[463] 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet

[464] JNO-157/2010

gazdaságilag is érdekeltek a rendezvények megtartásában. Segítségükkel ismertté válik a település, nő a vendégforgalom, ezzel a vállalkozások és végső soron az önkormányzat (adó)bevételei. Megítélésük szerint tehát közérdek fűződik a rendezvényekhez. Az ilyen lokális gazdasági (köz)érdekek azonban nem írhatják felül, és nem sérthetik a lakosság egészséges környezethez való jogát.
Összefoglalásul megállapítható, hogy a tömegjellegű rendezvények vonatkozásában a központi szabályozás hatályának megteremtésére, a hatály tekintetében pontos fogalmak meghatározására, továbbá garanciális rendelkezésekre, az egyes rendezvényeket illetően engedélyezési eljárásra, határértékek megállapítására van szükség. Ugyanakkor a szabadtéri tömegrendezvények önálló szabályozása indokolt a sajátosságaik miatt, így világosan el kell határolni azokat az ún. szabadidős zajforrásoktól. Javasoljuk tehát, hogy a jogalkotó koncepcionálisan gondolja újra a közterületi rendezvények szabályozását, teremtse meg a központi, megfelelő garanciákat biztosító jogi szabályozást. Ennek keretében olyan szabályozást kell megteremteni, melynek alapján az önkormányzatok csak a valóban helyi sajátosságok tekintetében – az egészséges környezethez való jog sérelme nélkül – rendelkeznek rendeletalkotási hatáskörrel.

(*a kulturális rendezvények zajvédelmi szempontból*) Ahogyan azt a szabadtéri tömegrendezvényekkel kapcsolatos több jogszabályban meghatározott, egymással nem teljesen összehangolt fogalmakkal kapcsolatban megállapítottuk, a kulturális rendezvények (fesztiválok) zajvédelmi szempontból lényegében a szabadtéri tömegrendezvényekkel egy tekintet alá esnek (nyilván vannak olyan kulturális rendezvények is, amelyek jelentősebb szabadtéri zajjal nem járnak, de azok kívül esnek a vizsgált jogszabályok hatókörén). Az együttes rendelet módosított szabályozása a június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezésre kerülő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok esetében egy órával hosszabb nappali időszakot állapít meg és a különböző védendő területeken átlagosan 5-20 dB-nek megfelelő túllépést engedélyez az egyébként irányadó szabályokhoz képest.[465] Álláspontunk szerint tehát ez a szabályozás több szempontból is visszás. Egyfelől a jogalkotó nem fogalmazta meg sem a rendeletben, sem magasabb szintű jogszabályban azokat a szempontokat, amelyek alapján egy rendezvény kulturális fesztiválnak tekinthető. Figyelemmel az alkotmánybíróság gyakorlatára is a hatályos szabályozásban hiányoznak tehát a jogbiztonságnak megfelelő döntés meghozatalához szükséges pontos követelmények. Sérti a jogbiztonságot az, hogy a jogalkotó nem alkotta meg a kulturális fesztivál fogalmát, indokolatlanul tág mérlegelési lehetőséget hagyva ezzel a hatóságoknak. Másfelől a fentiekből következően a hatóság rendkívül széles mérlegelési joga alapján meghozott döntést sem a jogorvoslati eljárásban, sem a határozat esetleges bírósági kontrollja során nem lehet úgy felülvizsgálni, hogy a törvényesség szempontjai megfelelően érvényesüljenek, emiatt sérül a bírósághoz fordulás joga is. Végül pedig az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog szempontjából is visszás a rendelkezés, tekintettel arra, hogy a hatályos határértékekhez képest, valamint az éjszakai és nappali időszakok tekintetében olyan „kedvezményeket" tesz a rendezvény szervezői számára, amelyek a jelenlegi formájukban indokolatlanok, illetőleg túlzóak, a lakosságnak az Alkotmányban biztosított egészséges környezethez és lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jogait szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák. Javasoltuk ezért a jogalkotónak, hogy a kulturális fesztiválokra vonatkozó szabályozást helyezze hatályon kívül[466].

[465] 2. § (4) A június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezésre kerülő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok esetében e rendelet alkalmazása során
a) a nappali időszakon a 6:00 és 23:00 közötti időszakot, éjjeli időszakon a 23:00 és 6:00 közötti időszakot kell érteni,
b) a zajtól védendő valamennyi területen a terhelési határérték nappali időszakban 65 dB, éjjeli időszakban 55 dB.

[466] A fent említett visszásságok miatt a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa szerint az együttes rendelet 2. § (4) bekezdése alkotmányellenes. Emiatt 2010 június 2-án kelt beadványunkkal az Alkotmánybírósághoz fordultunk a Zhr. 2. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása érdekében.

(*az önkormányzatok nem állapíthatnak meg határértéket a közterületi rendezvényekre*) A Kvtv. szerint „határértéket csak miniszteri rendeletben, vagy egyedi ügyekben a környezetvédelmi hatóság jogosult megállapítani"[467], azaz önkormányzatok helyi rendeletben sem általánosságban, sem egyedileg a közterületi rendezvények zajkibocsátását határértékkel nem szabályozhatják. Az Alkotmánybíróság szerint pedig „a helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre kiterjed a törvényhozó és kormány rendeletében megállapított szabályozáshoz képest nagyobb mértékben korlátozó előírások meghatározására (937/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1893, 1900.) illetékességi területének a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt egy részén.[468] A települési önkormányzat képviselőtestülete azonban önálló, új határértékeket nem állapíthat meg."[469]

(*a tömegrendezvények önkormányzati szabályozása az önkormányzat által*) A gyakorlatban és a jogelméletben tehát kialakult egy olyan álláspont, hogy a helyi önkormányzatok nem állapíthatnak meg határértéket helyi rendeleteikben. Ugyanakkor ez a jogkövetkeztetés nem zárja, nem is zárhatja el teljesen az önkormányzatokat a közterületi rendezvények szabályozásától, ezért indokolt részletesebben elemezni a kérdést. Az eddigiekben kifejtettek alapján az állam és az önkormányzatok kötelesek gondoskodni az egészséges környezethez való jog érvényesítéséről (intézményvédelmi kötelezettség). A közterületi rendezvényekre vonatkozó országos szabályozás hiánya azt jelenti, hogy az állam nem tesz eleget ezen kötelezettségének. Mivel ugyanis a Zr. hatálya nem terjed ki a közterületi rendezvényekre, így az annak végrehajtását szolgáló, a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló együttes rendelet hatálya sem terjed ki azokra. A szabályozás hiányossága önmagában is visszásságot jelent, amely számtalan, az egyes fesztiválokkal kapcsolatos egyedi visszásságot idéz elő.[470] Ennek elkerülésére, megelőzésére az önkormányzatok kötelesek fellépni és megfelelő helyi szabályozást teremteni. Kérdéses azonban, hogy ehhez rendelkezésükre áll-e minden szükséges eszköz. Erősen kifogásolható és visszás ugyanis, ha a központi szabályozás úgy telepíti át a szabályozás és a védelem felelősségét a helyi önkormányzatokra, hogy az ahhoz szükséges feltételeket, jogi eszközöket nem biztosítja.
A védelem egyik leghatékonyabb eszköze a határérték intézménye. Bár rendkívül fontos és nélkülözhetetlen pl. a helyszínek kijelölése, az időkorlátok meghatározása, az engedélyezés részletes feltételei, az ellenőrzés stb., nem elegendőek, nem nyújtanak valóban hathatós védelmet, ha nem lehet a zajkibocsátás mértékét kontrollálni. A Kvtv. szerint azonban, amint arra már utaltunk, határértéket csak miniszter rendeletben, vagy egyedi ügyekben a környezetvédelmi hatóság jogosult megállapítani[471]. A határérték megállapításának hiánya azt jelenti, hogy az előírt feltételek, pl. időkorlát megtartása mellett bármekkora mértékű zajkibocsátás jogszerűen megvalósítható.
Indokolt tehát megvizsgálni, hogy mit jelent a határérték megállapítása, és mit az arra vonatkozó törvényi és alkotmánybírósági korlát. A Kvtv. hivatkozott rendelkezését – amely a határérték megállapításának jogát a miniszterre, és az ő általa meghatározott keretek között a hatóságra ruházza – nem elegendő önmagában értelmezni. A határértékek megállapítására vonatkozó szabályokat a Kvtv. rögzíti. E rendelkezések alapján a jogalkotói szándék egyértelmű: a határértékek megállapítása komplex, több tudományágra kiterjedő feladat, amely megfelelő tudományos, műszaki, jogi megalapozottságot igényel. Indokolt tehát, hogy kizárólag az erre alkalmas szervek állapíthassanak meg határértéket az egyes kibocsátásokra, illetve környezetállapotokra. A kizárólagos felhatalmazás az önkényes, megalapozatlan jogi szabályozást hivatott megakadályozni. Nincs ugyanakkor indok arra, hogy a törvény által megfelelően, szakmai megalapozottsággal megállapított határértékeket ne alkalmazhatnák más szervek, jelesül az önkormányzatok ugyanazon jogviszonyokra (zajforrásokra) mint amelyekre megállapították azokat. Mind a törvényi rendelkezések,

[467] 89. § (3) bekezdés
[468] 34/2008. (IV.3.) AB határozat, ABK 2008. április
[469] 103/2008. (VII.11.) AB határozat (ABH 2008, 1437, 1440), amelyben az Alkotmánybíróság hivatkozik még a 937/B/2000. AB határozatra (ABH 2004, 1893, 1900.) illetve a 34/2008. (IV.3.) AB határozatra (ABK 2008. április)
[470] Többek között ezzel a kérdéskörrel is foglalkozunk JNO-157/2010 számú jogalkotási javaslat-tervezetünk II. fejezet C. 1. pontjában.
[471] 89. § (3) bekezdés

mind pedig az Alkotmánybíróság határozatai alapján egyértelmű, hogy csak *új, önálló* határérték megállapításának kizárólagos jogát fogalmazza meg a Kvtv. Nem lehet tehát más szabályok szerint számítani a határértéket (megítélési idő, alapul szolgáló időszakok stb.), vagy más, az eredetitől idegen zajforrásra rendelni azokat. Mindez nem zárja ki azonban azt, hogy az önkormányzat a miniszteri rendelet szabadidős zajforrásokra előírt határértékei teljesülését követelje meg általában is a közterületi rendezvények vonatkozásában. Ez már csak azért is indokolt, mert a 2008-ban hatályba lépett rendeleteket megelőzően a közterületi rendezvényekre is kiterjedt a központi szabályozás. Ennek keretein belül az üzemi (szabadidős) zajforrásokra megállapított határértékek voltak irányadóak a közterületi rendezvényekre is. Fontos, hogy ugyanezen határértékek ma is változatlanok a szabadidős zajforrásokra. Ezek az értékek tehát semmiképpen nem újak, nem önkényesen megállapítottak, hanem a Kvtv. vonatkozó követelményei szerint az érintett miniszterek által rögzítettek. A különbség csupán annyi, hogy ma az együttes rendelet hatálya nem terjed ki a közterületi rendezvényekre, hiszen azok a jelenlegi szabályozási rendszerben helyi önkormányzati hatáskörbe tartoznak. A közterületi rendezvényekre a helyi önkormányzatok kötelesek megfelelő szabályozást alkotni. Ennek hiánya visszásságot jelent az egészséges környezethez való jog tekintetében. Mindebből következően az együttes rendelet határértékeinek átvétele ezen visszásság megelőzését szolgálja, az nem minősíthető új határérték megállapításának, hanem az egyszer már központilag megállapított határérték alkalmazásának kell tekinteni. Nem ütközik tehát a Kvtv.-be, ha a helyi önkormányzati rendelet az együttes rendeletben a szabadidős zajforrásokra megállapított határértékek teljesülését írja elő a közterületi rendezvények vonatkozásában, sőt ezzel az egészséges környezethez való jog érvényesülését segíti elő.
A JNO már több állásfoglalásában felhívta a figyelmet arra, hogy jogértelmezési kérdésekben a környezet magasabb szintű védelmét, az egészséges környezethez való jog szigorúbb érvényre jutását jelentő megoldást kell alkalmazni. Jelen esetben a fenti jogértelmezést erősíti kifejezetten az alapjoggal kapcsolatos visszásság elkerülésének igénye. Határértékek alkalmazásának hiányában nem vitásan alacsonyabb szinten valósul meg a környezet védelme. Ugyanakkor nincs olyan alapjog vagy alkotmányos érték, amely a szűk, formális jogértelmezés érvényesítését, vagyis az egészséges környezethez való jog korlátozását indokolná – miszerint a helyi rendelet semmiféle formában nem tartalmazhat határértéket.

(*az önkormányzat kötelessége helyi szabályozást alkotni a közterületi rendezvényekre és a közterületek huzamosabb idejű használatba adására*) A közterületi rendezvényekre nézve az önkormányzat szabályozási kötelezettségét levezethetjük az Ötv.-ben meghatározott helyi környezetvédelmi feladatokból és jogalkotási jogból[472], amelyeket az önkormányzati hatásköri törvény megerősít[473], a Kvtv. pedig konkretizál: „a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz". Negatív oldalról, de ugyancsak megerősíti az önkormányzati szabályozási kötelezettséget a Zr., amelynek hatálya nem terjed ki ezekre a kérdésekre[474]. Végül, megemlítjük, hogy, jóllehet az Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározatában és az azt követő, az egészséges környezethez való joggal foglalkozó határozataiban az *állam* felelősségét hangsúlyozta, egyértelmű, hogy az intézményvédelmi kötelezettség az *önkormányzatokra,* mint a helyi közhatalom gyakorlóira is kiterjed. Az idézett jogszabályhelyekből és joggyakorlatból az is következik, hogy a közterületekre vonatkozó önkormányzati szabályozásnak rendszerszerűnek és kellően részletesnek kell lennie. Nem elegendő tehát néhány, pl. a hangosító berendezésekre vonatkozó rendelkezés, hanem arra kell figyelemmel lenni, hogy a közterületi rendezvények számos sajátosságot mutatnak, így külön zajforrás-típusként, külön szabályozást kell a vonatkozásukban teremteni. A közterületi

[472] 8. § és 16. § (1) bekezdés

[473] A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről 1991. évi XX. törvény 85. § (1) bekezdés e) pontja szerint a települési önkormányzat képviselőtestületének feladat- és hatáskörébe tartozik a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása, ebben a körben az önkormányzat jogosult a lakosság nyugalmát biztosító helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítására.

[474] 1. § (2) bekezdés a) pont

tömegrendezvények mellett szabályozásra van szükség álláspontunk szerint a közterületek hosszabb idejű használatára is, vagyis nem csak az eseti, alkalmi rendezvényekre. Így a különböző szórakozóhelyek által igénybevett közterületekre, az ilyen szabadidős zajforrások működésére is értelemszerűen alkalmazandók a közterületi állásfoglalásunkban megfogalmazott követelmények, különösen is a hatósági ügyként való szabályozás, a helyi rendeletek további szükséges tartalma, az ellenőrzés és a szankcionálás lehetőségeit illetően. Külön hangsúlyozandó végül a nem közterületen, de annak sajátosságaival bíró rendezvények szabályozásának szükségessége. A magánterületen rendezett, de szintén jelentős tömeget vonzó, nagy zajjal, kihangosítással szervezett programmal megvalósuló, és részben vagy egészben a nagy nyilvánosság számára hirdetett rendezvények vonatkozásában ugyancsak hathatós védelmet jelent, ha az önkormányzat helyi szabályokat alkot a környezet-terhelések megelőzése végett.

(*a helyi szabályozás további szükséges tartalma*) Ahhoz, hogy az önkormányzatok eleget tegyenek az Alkotmány 18. §-ából[475] eredő intézményvédelmi kötelezettségüknek, olyan részletszabályokat kell megalkotniuk, amelyek a lehető legmagasabb szinten biztosítják a környezeti érdekek védelmét. A helyi viszonyok, adottságok által megkívánt eszközök alkalmazása, megteremtése nem pusztán lehetőség, hanem kötelezettség. Meg kell határozni a rendezvényekre irányadó anyagi jogi szabályokat, előírásokat, valamint az engedélykérelmek követelményeit és a mellékletként benyújtandó adatokat, iratokat Ez utóbbi tekintetében lényeges, hogy a kérelem minden olyan adatot, tényt, körülményt tartalmazzon, amelyből a várható környezeti hatások megítélhetők, és a megelőzés érdekében az engedély feltételei rögzíthetőek. A rendeleti szabályozás előírhatja, hogy e célra mely közterületek vehetők igénybe. Tételesen felsorolhatja a megtartható rendezvények típusát, a közterület igénybevételének legrövidebb, valamint leghosszabb időtartamát, a rendezvényekre vonatkozó engedélykérelem benyújtásának határidejét. Az általános rendelkezéseken túl részletszabályok is meghatározhatók, így például: a rendezvénnyel kapcsolatos közterület-igénybevételi kérelem tartalmi követelményei (szervező felelős, várható létszám megjelölése), az engedélyező döntésben pedig meghatározandók a rendezvény lebonyolításának további részletszabályai (pl.: hulladékgyűjtő edények, nyilvános toalettek számának meghatározása a várható létszám függvényében).[476] A közterületi rendezvények megtartásának engedélyezése során alapos körültekintéssel, a környező lakosság bevonásával kell eljárni. A helyi igényeknek megfelelően meg kell határozni a rendezvények megtartásának időkorlátait. Indokolt a rendezvények részletes technikai feltételeinek meghatározása is (pl. elő lehet írni hangárnyékoló eszközök alkalmazását, meg lehet határozni pontosan milyen teljesítményű hangerősítőből meddig és hányat lehet használni a rendezvény során).
Rendkívül fontos, hogy az ellenőrzésnek és a szankcióknak az alapjait is meghatározzák a rendeletek. Így indokolt megteremteni a jogsértő rendezvény korlátozásának, felfüggesztésének, megtiltásának jogi lehetőségét, illetve kötelezettségét, esetleg bírság alkalmazását. Ugyancsak lényeges, hogy amennyiben a szabálysértési jog kínálta lehetőséggel is hatékonyan élni kíván az önkormányzat, akkor önálló tényállás(ok) megteremtésével kifejezetten jelölje meg, hogy a rendelet mely előírásainak megsértése minősül szabálysértésnek. A jogkövetkezményekkel és az ellenőrzés egyes kérdéseivel a következő alcímek foglalkoznak.

(*jegyzői hatáskör megállapítása helyi rendeletben*) A JNO önkormányzati rendeletekre kiterjedő vizsgálatai azt mutatják, tipikus hiba, hogy azok hatáskört telepítenek a jegyzőhöz. Figyelemmel kell lenni e téren az önkormányzati hatósági jogkör és az államigazgatási hatósági ügyek elhatárolására. Az Ötv. szerint az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselőtestületet illetik meg[477]. Ez alapján a képviselőtestület önállóan rendelkezik hatásköreivel, saját maga gyakorolhatja azokat, vagy él a hatáskör átruházás lehetőségével a törvényben megjelölt korlátokkal,

[475] Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés
[476] Forrás: Közterület-használat útmutató a helyi önkormányzatoknak 2010. (BM)
[477] 9. § (1) bekezdés

vagyis nem minden hatásköre ruházható át, illetve azok csak meghatározott szervére ruházhatóak át. A képviselőtestület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja[478]. A jegyző ezzel szemben közigazgatási hatósági hatáskört gyakorol, számára hatáskört törvény, vagy kormányrendelet állapíthat meg, más jogforrás, következésképpen önkormányzati rendelet nem telepíthet hozzá hatáskört[479]. Az Alkotmány[480] alapján a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézését jelenti, célja hogy a társadalmi viszonyokat a jogviták felmerülésének megelőzése érdekében a helyi sajátosságokra tekintettel önállóan, vagy a meglévő központi szabályozáshoz képest kiegészítő (azzal nem ellentétes) jelleggel szabályozzák. Helyi közügy esetében önkormányzati hatósági jogkör gyakorlásáról lehet csak szó, ennek megfelelően a Ket szerint első fokon a képviselőtestület jár el. Felhívjuk tehát a figyelmet, hogy a helyi rendeletben önkormányzati hatósági ügyben hatósági hatáskört kizárólag a képviselőtestületre lehet telepíteni (esetleg annak átruházásáról lehet rendelkezni), a jegyzőre történő hatáskör-telepítés törvénysértő.

(*a közterületi rendezvényekről való döntés szerződésben, illetőleg engedélyezési eljárás keretében*)
A helyi önkormányzatok sok esetben egyedi polgári jogi szerződés keretében állapodnak meg a közterületek használatáról, a közterületi rendezvények feltételeiről. Ez azonban több tekintetben sem felel meg az alkotmányos követelményeknek. Az Alkotmány a helyi önkormányzatok alapjogai között úgy rendelkezett[481], hogy a képviselőtestület gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat[482]. Az Ötv. szabályozta, hogy a helyi önkormányzatot, mint tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselőtestület rendelkezik[483]. Nem szabályozott azonban, hogy a közterületek használatba adása közigazgatási vagy szerződéses jogviszony keretében történhet-e. Vizsgálatainkban eltérő gyakorlatot tártunk fel az egyes önkormányzatoknál. Jóllehet az Alkotmánybíróság, illetve Irodánk álláspontja szerint is közigazgatási jogviszonyként szabályozandó a tárgykör, ez tételes jogszabályi rendelkezés hiányában sajnos nem nyilvánvaló az önkormányzatok számára. Az Alkotmánybíróság elvi éllel megállapította, hogy a közterület-használat szabályozásával az önkormányzat közhatalmi megbízatásának tesz eleget, s a városrendezési tervek előírásait érvényesítve, továbbá a városképi, műemlékvédelmi, közegészségügyi, köztisztasági, kereskedelmi, turisztikai stb. szempontokat mérlegelve közérdekű lakossági igényeket elégít ki, azaz alkotmányos feladatkörében jár el[484]. Ezzel összhangban azt is megállapította, hogy a közterület-használat iránti kérelem elbírálására önkormányzati hatósági eljárásban kerül sor[485].
Egy korábbi állásfoglalásunkban rámutattunk, hogy ebből az következik, hogy az önkormányzati hatósági ügyben folyó eljárásra a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.[486] A Ket. szerint önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselőtestület, törvény rendelkezése alapján a polgármester jár el. A képviselőtestület ezt a hatáskörét önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a részönkormányzat testületére, a képviselőtestület bizottságára vagy törvényben meghatározottak szerint létrehozott társulásra ruházhatja át. Az átruházott hatáskörrel bíró polgármester eljárására is a Ket. szabályai az irányadók[487]. Egy további érvet a közterület-használat hatósági ügykénti szabályozása mellett az önkormányzati és területfejlesztési miniszter fogalmazott meg az állásfoglalás-tervezetünkre tett észrevételében. Polgári jogi szerződés megszegése esetén

[478] 9. § (3) bekezdés
[479] 7. § (1) bekezdés
[480] Alkotmány 42. §: A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Alaptörvény 31. cikk
[481] Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pont
[482] 44/A. § (1) bekezdés b) pont
[483] 80. § (1) bekezdés, az új Ötv. 107. §-ban szabályozza.
[484] 46/B/1996. AB. számú határozat
[485] 41/2000. (XI.8.) AB határozat (ABH 2000, 318, 327.)
[486] JNO-5027/2008. számú állásfoglalás a debreceni szabadtéri rendezvényekkel kapcsolatban
[487] 19. § (2) bekezdés

ugyanis a polgári peres eljárás és esetleg a bírósági végrehajtás szabályainak alkalmazása rendkívül nehézkessé tenné az önkormányzat, mint szerződő fél érdekeinek érvényesítését, ráadásul a polgári jogi alapú szabályozási megoldás alkalmazása során a szabálysértési szankciók alkalmazása sem lehetséges. A magunk részéről úgy látjuk, hogy a közterületek használatának átengedése nem magánjogi aktus, nem két fél magánügye. Az önkormányzatok a köz felhatalmazása alapján a köz érdekének érvényesítése mentén a közterületek használatát engedik át. A környezet megóvása, az ártalmak megelőzése közös érdek és közös felelősség. A környezethasználatok figyelemmel kísérésének lényegi és hatékony része a társadalmi ellenőrzés, melynek alapja, hogy biztosítani kell a részvételi és ellenőrzési jogokat és lehetőségeket azok számára, akik a hatásokat elviselni kénytelenek. Mindennek nem felel meg, ha magánjogi jogviszonyként értelmezik a közterület használatba adását, hiszen ebben az esetben nem érvényesül a társadalmi részvétel és ellenőrzés. A polgári jogi jogviszonyokban a felek egyenrangúsága folytán a megállapodás tartalma kölcsönös alkuk eredményeként, konszenzusként születik. Ennek folytán könnyen sérülhet a közérdek a magánérdekek előnyére. Az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi sajátossága ezzel szemben különösen is kiemeli, hogy az önkormányzat a közhatalom birtokosaként visel felelősséget a környezet védelmének érvényesítésére. Nem fogadhatók tehát el magánérdekek által vezérelt engedmények a környezet védelme terén – amelyekre ugyanakkor a külső kontroll nélküli szerződéses konstrukció csaknem szükségszerűen vezet. Az engedélyezés és a konkrét engedély teremti meg továbbá a megelőzés, a hatékony kontroll és a szankcionálás lehetőségeit. Mindebből következően a közterületi rendezvények polgári jogi szerződés keretében történő rendezése az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából visszás. Az önkormányzati rendeletben a közterületi rendezvények engedélyezését önkormányzati hatósági ügyként kell szabályozni. A közterületi rendezvényeket engedélyhez kell kötni, és az eljárásra a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.

(*Budapesten a fővárosi és a kerületi önkormányzatok közötti együttműködés*) A Főváros esetében sajátosan oszlik meg a jogalkotói hatáskör, mivel az Ötv. szerint a fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköre különösen, hogy rendeletében szabályozza a közterület-használatot és a közterület rendjét[488]. A fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló rendelet[489] felhatalmazást ad Budapest főváros kerületi önkormányzatai számára, hogy az FKGY rendelet alapulvételével, annak végrehajtására és keretei között a helyi sajátosságoknak megfelelően önkormányzati rendeletben szabályozzák a saját tulajdonukban álló közterületek használatát[490]. Ennek alapján a használat engedélyezése, ahhoz való hozzájárulás megadása is megoszlik a fővárosi és a kerületi önkormányzatok között, aszerint, kinek a tulajdonában áll az ingatlan. A Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek igénybevételének engedélyezésével kapcsolatban indokolt bevonni a területileg érintett kerületi önkormányzatot is, tekintve, hogy a rendezvények hatásai a kerületben érvényesülnek majd. Az érintett lakosság pedig elsősorban a kerületi önkormányzattól várja el (joggal), hogy érdekeit óvja, megvédje. Olyan helyzetbe kell tehát hozni a kerületeket, hogy érdemi befolyással lehessenek a területükön lévő fővárosi közterületek hasznosításával kapcsolatban is. Mindezen túl az egyes kerületi önkormányzati szabályok kialakításánál is törekedni kell a koherenciára, az együttműködésre, hiszen egy adott tevékenység, rendezvény környezeti hatása nem feltétlenül csak az adott kerület közigazgatási határain belül jelentkezhet. Több kerületet érintő rendezvények esetén így előfordulhat, hogy kerületenként eltérő szabályokat kell alkalmazni.

(*a közterületek rendeltetésszerű használatának ellenőrzése*) Az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez a jogi szabályozás önmagában nem elegendő, a tényleges védelemhez nélkülözhetetlen az ellenőrzés. Minél részletesebb és egyértelműbb szabályozást teremt az önkor-

[488] 63/A. § r) pont
[489] 59/1995. (X.20.) Főv. Kgy. rendelet
[490] 2. § (1) bekezdés

mányzat, annál egyszerűbb és hatékonyabb az ellenőrzés és a végrehajtás. Hangsúlyozzuk, hogy az ellenőrzés nem csupán a hatósági kontrollt jelenti. Emellett igen nagy jelentőséggel bír a rendezvény szervezője által végzett önellenőrzés és a lakosok által megvalósított társadalmi ellenőrzés. E háromnak egymás mellett, egymást kiegészítőleg és erősítőleg kell működnie. Általános követelmény továbbá, hogy a rendezvény idején történjék az ellenőrzés, és az folyamatos, de legalább rendszeres legyen. Ennek különösen többnapos rendezvények esetében van jelentősége, hiszen ilyenkor kellő időben fel lehet lépni, megelőzhetőek a további jogsértések. A hatóságnak biztosítani kell, hogy az engedélyben és a jogszabályokban foglaltakat betartsák. A hatósági ellenőrzés hatékonyságát növelheti az önellenőrzés. Az önkormányzat rendeletében, engedélyében előírhatja, hogy a szervező méréseket végezzen, azokat dokumentálja, vagy más módon igazolja az előírásoknak való megfelelést. Szükséges ugyanakkor azt is rögzíteni, hogy eltérő adatok, eredmények esetén a hatósági mérést kell irányadónak tekinteni. Ennek segítségével növelhető az önkéntes jogkövetés, illetve utólag is tisztázható, hogy a rendezvényt az előírásoknak megfelelően tartották-e meg. Elengedhetetlen a társadalmi ellenőrzés is. A lakossági bejelentéseket a legalaposabban ki kell vizsgálni, és azok alapján akár utólag is intézkedni kell. Általános jogalkalmazási, jogértelmezési kérdésként merül fel, hogy a hatóságok mely törvény alapján és milyen szabályok szerint kötelesek eljárni lakossági bejelentések tárgyában. Felmerülhet, hogy a panasztörvényt[491] vagy a Ket. előírásait kell-e alkalmazni.

A panasz-törvény szerinti kivizsgálására kizárólag akkor kerülhet sor, ha a sérelem hatósági (bírósági) hatáskörben nem vizsgálható ki, mert az nem jogsértést fogalmaz valósít meg. A Ket. alapvető rendelkezései egyértelművé teszik, hogy a jogsértés kivizsgálását, vagyis a hatósági ellenőrzést kizárólag a Ket. alapján lehet lefolytatni. A panasz-törvény által szabályozott jogintézmények a jogsértésnek nem minősülő olyan sérelmek orvoslására szolgálnak, amelyek egyetlen hatóság hatáskörébe sem tartoznak. Előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyek nem valósítanak meg jogszabálysértést, így hatósági (bírósági) segítség (állami úton is kikényszeríthető jogkövetkezmények alkalmazása) nem vehető igénybe, ugyanakkor egyéni, vagy társadalmi érdekeket sértenek, és orvoslásuk a közhatalom gyakorlóinak fellépésével lehetséges.

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy környezetvédelmi jogszabály vagy egyedi határozat megsértésére utaló lakossági bejelentésben foglaltakat a Ket. és nem a panasz-törvény szerint kell kivizsgálni.[492] Természetesen a lakossági bejelentések nyomán tisztázni kell, hogy milyen jogi felelősségi formákat érintenek az abban foglaltak. Ha egy bejelentés alapján több eljárás is megindulhat, akkor a bejelentőt megfelelően tájékoztatni kell a lehetséges jogi eljárásokról és nyilatkoztatni kell, hogy melyik eljárás megindítására irányult a szándéka. Kétség esetén, vagy válasz hiányában – az egyes felelősségi formák párhuzamosságának elve alapján - valamennyi eljárás megindítása iránt intézkedni kell (szabálysértési, közigazgatási hatósági). Természetesen hivatalból is megindítandó eljárások esetén az officialitás elve kell, hogy érvényesüljön, és nem maradhat megindítatlan ügy, még akkor sem, ha a tényállásuk részben vagy egészben azonos. A lakosságot zavaró hatások megelőzése érdekében követendő azon települések példája, ahol a zajjal járó tevékenységekkel leginkább érintett területeken, ha nem is állandó, de legalábbis fokozott a közterület-felügyelők jelenléte. Üdvözölendő megoldás zajvizsgálati munkacsoport („zajkommandó") létrehozása is, amelynek lényege, hogy az önkormányzat megbízása alapján egy szakértő szervezet ügyeleti rendszerben bármikor zajméréseket végezhet, és annak eredménye alapján hatóságilag is megfelelően fel lehet lépni.[493]

(*alkalmazható felelősségi eszközök*) Mindenekelőtt rögzíteni szükséges, hogy több külön jogág felelősségi rendszere is alkalmazható hatékonyan a jogsértő közterület-használatokkal szemben. Elsődlegesen a közigazgatási jog és a szabálysértési jog, illetve bizonyos esetekben, főként

[491] Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (panasz-törvény) 141-143. §-ai

[492] A kérdésről szóló elemzést ld. bővebben az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről szóló JNO 420-1/2011. számú állásfoglalás-tervezetben (www.jno.hu).

[493] Ilyen működik pl. Miskolcon.

rendszeres, ismétlődő, vagy folyamatos zavarás esetén felmerülhet még a polgári jogi felelősség, a birtokvédelem jogintézménye. Az egyes felelősségi rendszerek között lényeges különbségek figyelhetők meg. Egyrészt a közigazgatási jog és a birtokvédelem – általában – objektív alapú, vagyis vétkességtől független, míg a szabálysértési jog csak a jogszabályok vétkes megszegéséhez rendel jogkövetkezményeket (szándékosságot/gondatlanságot kell bizonyítani). Másrészt a közigazgatási jog és a birtokvédelem jogi személyekkel, gazdálkodó szervezetekkel szemben is alkalmazható, míg a szabálysértési jog alapján csak természetes személy marasztalható el. Ezen különbségek folytán a szabálysértési felelősségre vonás a gyakorlatban sokszor nehézkes, sőt el is marad, a felelős felkutatásának, a felelősség bizonyításának hiánya, vagy aránytalan hatósági terhe miatt, hiszen mindig meg kell állapítani annak személyét, aki személyesen is felelős a jogszabályok megszegéséért. Ez nagy, sok gazdálkodó szervezet és egyéb résztvevő közreműködésével megtartott rendezvények esetében igen bonyolult eljárást, bizonyítást tesz szükségessé. A közigazgatási jog azonban egyértelmű jogalkalmazást biztosít, hiszen a jogkövetkezmények az engedélyessel (ügyféllel) szemben és - többnyire – vétkességtől függetlenül alkalmazhatók. A birtokvédelem az egyedi, magánjogi érdekekre van tekintettel, így még bonyolultabb bizonyítást tesz szükségessé, illetve az eseti rendezvények vonatkozásában nem alkalmazható eredménnyel. Ahogyan azt már több vonatkozásban is hangsúlyoztuk, a közterületek használatba adása önkormányzati hatósági ügy, ekként a Ket. rendelkezései szerint kell eljárni az azokkal kapcsolatos jogviszonyokban. Így a közterületek használatára vonatkozó jogszabályok és egyedi hatósági határozatok (pl. engedély) előírásainak megszegését a közigazgatási jog keretében kell szankcionálni. Az alkalmazandó közigazgatási anyagi jogi előírásokat pedig a helyi önkormányzati rendelet tartalmazza. A helyi rendeletben indokolt megteremteni a lehetőségét, illetve bizonyos feltételektől függően a kötelezettségét a tevékenység hatósági korlátozásának, felfüggesztésének, megtiltásának, és közigazgatási bírságot is létre lehet hozni. E tekintetben van tehát jelentősége annak, hogy a helyi rendelet mind a rendezvények feltételeit, mind pedig a jogsértések esetén alkalmazható szankciókat megfelelő részletességgel szabályozza, példának okáért bírság esetében szabályozni kell megállapításának szabályait, annak számítási módját/mértékét. Csakis így lehet eredményes és hatékony a jogkövetkezmények alkalmazása, és azok segítségével a speciális és generális prevenció.

A közigazgatási jogon belül továbbá alkalmazhatók az eljárási jellegű szankciók, vagyis a Ket. végrehajtásra vonatkozó szabályai.[494] Kiemelendő ezek közül az eljárási bírság, amely az előírások vétkes megszegőivel szemben szabható ki (pl. az engedélyben feltételként meghatározott kötelezés megszegése esetén). A szabálysértési jog alkalmazására az új szabálysértési törvényben meghatározott tényállás[495] alapján kerülhet sor. A helyi önkormányzatok 2012. május 31-ig kötelesek voltak helyi rendeletben szabályozott szabálysértéseiket hatályon kívül helyezni.

Ellenőrzés, szankciók, jogkövetkezmények, önkéntes jogkövetés

Mindhárom hatósági funkciónak egyforma szerepe volna a zajvédelemre vonatkozó jogszabályok hatékony végrehajtásában. Ugyanakkor azt látjuk, hogy az ellenőrzési kötelezettségről mind a jogalkotás, mind a joggyakorlat a zaj vonatkozásában lényegében megfeledkezik. Jóllehet számos jogforrás alapján számos hatóság intézkedhetne zajvédelmi ügyekben (nem zárják ki egymást az intézkedéseik), a JNO tapasztalatai szerint jó, ha közülük egy-egy hajlandó intézkedni, számos hiábavaló panasz után, akár több éves késlekedéssel.

(*jelentős zajjal járó tevékenység ellenőrzése*) A Budapest Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér 2. számú futópályájának 2009. március 9. és április 29. közötti fokozott használata tárgyában[496] szü-

[494] Ket. 134. § meghatározott cselekmény végrehajtása.
[495] Csendháborítás, új Sztv. 195. §
[496] JNO-116/2010

letett állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy az NKH LI ellenőrzési gyakorlata nem felel meg a jogszabályban rögzített általános ellenőrzési kötelezettségnek. A jogalkotói szándék egyértelműen a lakosság és a környezet védelme érdekében egyértelműen a légi járművek földön és levegőben végrehajtott manővereinek szigorú ellenőrzésére irányul, amelyek megfelelő és pontos végrehajtását a hatóság számára előírt folyamatos felügyeleti kötelezettség biztosítja. Megállapítottuk, hogy azáltal, hogy a hatóság csak lakossági bejelentés esetén végzi ellenőrzési tevékenységét, nem biztosítja az ellenőrzés folyamatosságát, feladatát csak a szélsőséges, már a szakmai tudással nem rendelkező lakosság által is észlelhető esetekben, így csupán részlegesen, elégtelenül látja el.

(*a helyi zajvédelmi ügyekben intézkedésre jogosultak*) Egyedi vizsgálataink tapasztalatai szerint a hatékony ellenőrzés hiánya gyakran arra vezethető vissza, hogy nem egyértelműen ismert, hogy mely szervezet, milyen jogkörben és milyen intézkedési lehetőségekkel léphet fel a jogsértő magatartásokkal szemben. Indokolt tehát ezek rövid áttekintése. A közterületekkel kapcsolatos zajpanaszok tekintetében, ahogyan az előző fejezetben erre utaltunk, önkormányzati hatósági ügyről van szó, ezért a hatáskörrel bíró hatóság a helyi rendelet függvényében a képviselőtestület, vagy átruházott hatáskörben tipikusan a polgármester. Az ellenőrzésre és a végrehajtásra, illetve a szankciók alkalmazására a Ket. szabályait kell alkalmazni. A gyakorlatban a polgármesteri hivatal feljogosított ügyintézője tarthat helyszíni ellenőrzést, és alkalmazhatja a Ket. és a helyi rendelet előírásait. Szabálysértési alakzat esetén a szabálysértési hatóság, illetve a helyszíni bírságolásra jogosultak intézkedhetnek.[497] A közterületek rendjére, használatára vonatkozó jogszabályi rendelkezések ellenőrzésére és a jogsértésekkel szembeni fellépésre hivatott a közterület-felügyelet.[498] A közterület-felügyelet feladata – többek között – a közterületek jogszerű használatának, a közterületen folytatott engedélyhez kötött tevékenység szabályszerűségének ellenőrzése; a közterület rendjére és tisztaságára vonatkozó jogszabály által tiltott tevékenység megelőzése, megakadályozása, megszakítása, megszüntetése, illetve szankcionálása. A felügyelő jogszabálysértés esetén egyfelől a hatáskörrel bíró hatóság eljárását kezdeményezi, másfelől megteheti a törvényben meghatározott intézkedéseket. A közterület-felügyelet mellett a rendőrség is ellát közrendvédelmi feladatokat. Amennyiben a közbiztonságot, a közrendet sértő vagy veszélyeztető tényt, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak, köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni a rendőrségi törvény és a szolgálati szabályzat alapján.[499] Végül a polgárőrségről szóló – már hatályon kívül helyezett - 2006. évi LII. törvény 1. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a polgárőrség – egyebek mellett - az ország közrendje és közbiztonsága fenntartásának segítésében, a környezet- és természetvédelemben, illetve az önkormányzatok és a lakosság közötti bizalom erősítésében közreműködő szervezet, amely együttműködésével segíti a helyi önkormányzatok és a rendőrség jogérvényesítő tevékenységét. A 2012. február 1-től hatályba lépett, új, polgárőrségről szóló törvény[500] szintén rögzíti az együttműködési kötelezettséget[501]. A közterület-felügyelet és a rendőrség két szempontból is különös jelentőséggel bír. Egyfelől szabálysértési jogköröket gyakorolhatnak (vagy eljárhatnak,

[497] A Szabstv. 32. § (1) bekezdése szerint szabálysértés miatt - ha a szabálysértést meghatározó jogszabály másként nem rendelkezik - a községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi jegyző jár el. A Szabsr. 6. § (2) bekezdés kimondja, hogy a csendháborítás – tetten ért – elkövetőjével szemben a rendőrség, továbbá a helyi önkormányzat képviselőtestülete hivatalának erre felhatalmazott ügyintézője, a közterület-felügyelő, a természeti és védett természeti területen a természetvédelmi őr, helyi jelentőségű védett területen az önkormányzati természetvédelmi őr helyszíni bírságot szabhat ki.

[498] 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről.

[499] Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 13. § (1) bekezdés

[500] 2011. évi CLXV. törvény

[501] 6. § (1) A polgárőr szervezet tevékenysége során együttműködik az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervvel, a hivatásos katasztrófavédelmi szervekkel, továbbá együttműködhet az egyéb rendvédelmi szervekkel, az önkormányzati tűzoltóságokkal és az önkéntes tűzoltó egyesületekkel, az állami és önkormányzati szervekkel, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszervével, a közlekedési hatósággal, a környezet- és természetvédelmi szervekkel, a mezei és természetvédelmi őrszolgálatokkal, az erdészeti szakszemélyzettel, valamint a hivatásos vadászokkal. Az együttműködés tartalmát a felek írásbeli együttműködési megállapodásban rögzíthetik.

illetve előállíthatnak), továbbá az általuk rögzített jelentés/feljelentés okirati bizonyítéknak minősül az esetleges későbbi – közigazgatási hatósági - eljárás során.
A jogsértő mértékű zajjal járó esetek általában összetett helyi, közösségi problémákkal, környezeti konfliktusokkal járnak együtt, amelyek komplex kezelést igényelnek. A JNO álláspontja szerint a jelen pontban felsorolt szerveknek nem elegendő csak azt vizsgálni, hogy az éppen látókörükbe került szabálysértési vagy egyéb tényállásnak az adott ügy mennyiben felel meg. Ezen túlmenően is törekedniük kell arra, hogy rögzítsenek minden olyan jogi relevanciával bíró tényt, körülményt, amely a zajpanaszokra vonatkozó helyi rendeletben vagy éppen konkrét hatósági engedélyben foglalt előírások megsértését jelezhetik, és annak kivizsgálására a megfelelő társhatóság eljárását kell kezdeményezniük. Ezzel a szemlélettel a zajkonfliktusok hatékonyan kezelhetők, ami a kezdeményező ágazati hatóság számára is hosszabb távon jelentős munkamegtakarítással jár, semmint hogy egy formális szankció kiszabása mellett a figyelmen kívül hagyott környezeti konfliktus tovább tartson, majd újból és újból hatósági ügyként jelentkezzen.

(*szankciók a kibocsátási határérték túllépése esetén*) A környezetvédelmi hatóságok által megállapított zajkibocsátási határértékeket meghaladó üzemeltetés jogkövetkezményei a zajbírság és intézkedési terv. Ezek szerint, a környezetvédelmi hatóság zajvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zajforrás üzemeltetőjét, ha az üzemeltető az üzemi zajforrás esetében a környezetvédelmi hatóság által megállapított kibocsátási határértéket – a határozatban megállapított teljesülési határidőt követően – túllépi[502]. Az üzemi zajforrások kezelésének további lehetőségét teremti meg a Zr. abban az esetben, ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy az üzemi zajforrás által okozott zaj a zajkibocsátási határértéket túllépi,; akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi. Ha a környezetvédelmi hatóság az intézkedési tervet jóváhagyja, az üzemeltetőt határidő kitűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi. Ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket, a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet: 1-6 dB túllépés között korlátozza, 7-10 dB túllépés között felfüggeszti, 10 dB túllépés felett megtiltja[503]. A Zr.-ben szereplő rendelkezéseket a zaj elleni védelem helyi szabályozásával kapcsolatosan, a helyi viszonyokra tekintettel megalkotott rendeletek a jogszabályi keretek között, a jogszabályi hierarchiát szem előtt tartva kiegészíthetik. Az első fokú zajvédelmi hatóságnak tehát figyelemmel kell lennie a helyi rendeletek rendelkezéseinek betartatására is.

(*a megfelelő intézkedések késedelme jelentős mértékű zajhatárérték túllépés esetén*) A szigetvári SPAR áruház útügyi létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában kiadott állásfoglalásunk[504] tényállási részében megállapította, hogy a zajterhelési szakvélemény a SPAR áruház létesítése kapcsán épített útszakaszon három, kiemelkedő zajterheléssel érintett zajmérési pont esetében a jogszabályi határértéknél magasabb, a Zvhr. által már *jelentős mértékűnek minősített* 11 dB-es határérték túllépést igazoltak. A vizsgált esetben a felügyelőség határozattal részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte a Magyar Közút Nonprofit Zrt.-t, mint az érintett útszakasz üzemeltetőjét. A hatóság így a Zr. szerinti kötelezettségének[505] eleget tett, azonban az állásfoglalásunkban rámutattunk arra is, hogy ezen kötelezettségét a SPAR áruház útügyi létesítményeinek forgalomba helyezését engedélyező határozatban az általa adott szakhatósági vélemény szerint előírt zajmérési kötelezettség teljesítési határidejéhez képest csaknem egy évvel

[502] Zr. 26. § (1) bekezdés
[503] 17. és 18. §
[504] JNO-20/2010
[505] A Zr. 14. § (2) bekezdésének a.) és b.) pontja szerint, ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság a.) a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi, b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgéscsökkentő intézkedések megtételére.

később teljesítette, amely időszakban az érintett lakosság továbbra is a kiemelkedő zajterhelést tűrni volt köteles, és a probléma kezelésére az állásfoglalás kiadásáig nem került sor.

(*zajbírság kiszabására vonatkozó eljárás*) A Budapest, XII. kerületi kútfúrás zajhatása ügyében[506], az építési munkálatok megkezdését követően több esetben érkezett az önkormányzathoz panasz az elviselhetetlen zajhatások miatt. A tényállás tisztázása érdekében az önkormányzat munkatársai 2008. október 28-án helyszíni szemlét tartottak, s megállapították, hogy a zajkibocsátás a közelben fekvő lakóingatlanok területén *zavaró mértékű*. A kivitelező a zaj- és rezgésvédelmi követelményeket az építőipari tevékenység ideje alatt köteles betartani[507]. A kivitelező felmentést kérhet a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek betartása alól a környezetvédelmi hatóságtól egyes építési időszakokra, ha a kibocsátási határérték-kérelem szerint a zajkibocsátás műszaki vagy munkaszervezési megoldással határértékre nem csökkenthető. A környezetvédelmi hatóság azonban zajvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zajforrás üzemeltetőjét, ha az üzemeltető az építési zajforrás esetén a ránézve érvényben levő zajterhelési határértéket túllépi. Az adott ügyben, tekintettel arra, hogy a helyszíni szemle során megállapítást nyert, hogy a kútfúrás során keletkező zajhatások zavaró mértékűek és a jegyző nem vizsgálta ki, hogy a zavaró mértékű zaj valójában túllépi-e a határértékeket, azaz nem tisztázta teljes körűen a tényállást, megakadályozta az üzemeltetővel szemben esetlegesen alkalmazható zajbírság lehetőségét. Ez még akkor is így van, ha figyelembe vesszük, hogy az önkormányzat jegyzője a Zr. alapján a 2009. február 1 – 2009. március 31-ig terjedő időszakra vonatkozóan a zajterhelési határértékek alóli túllépést engedélyezte, hiszen a végülis kirendelt zajszakértő 2009. január 29-én kelt véleményében megállapította a határértékek-túllépést, a jegyzőnek a zajbírságot kellett volna kiszabnia a Kft.-vel szemben a 2009. február 1-jét megelőző időszakra. Erre azonban a rendelkezésünkre álló iratok szerint nem került sor. A kivitelező ugyanakkor a felmentési időszak leteltét követően a korábbi zajterhelésnek megfelelő körülmények mellett folytatta a kivitelezési munkálatokat, emiatt a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztálya vele szemben szabálysértési feljelentéssel élt. A feljelentéseket követően az újabb helyszíni szemle alkalmával megállapították, hogy az építési munkálatok a határérték-túllépésre megengedett határidőt követően is zajlanak. E tények figyelembevétele mellett az önkormányzat jegyzője immár zajbírságot szabott ki – ezzel természetesen nem tette meg nem történtté a két korábbi jogszabálysértést, hiszen a zajbírságot többször is ki lehet, illetve ki kell szabni.

(*a szabadidős zajforrások kezelésének gyakorlata*) A Balatonalmádi-Káptalanfüred területén található gyermek és ifjúsági táborok zajos működésével kapcsolatban kiadott állásfoglalásunkban[508] felvett tényállásban bemutattuk, hogy a balatoni városrészen működő ifjúsági táborok évek óta megnehezítik a környék lakóinak nyugalmát. Annak ellenére azonban, hogy a panaszos ezt 2009 és 2010 folyamán több esetben jelezte a jegyző felé, a problémát a jegyző nem oldotta meg, intézkedései nem vezettek eredményre. Ezt támasztja alá az, hogy a panaszos még 2011 augusztusában is többször fordult a hatósághoz. A 2009-ben benyújtott panasz alapján a jegyző hatósági ellenőrzést végzett és tudomást szerzett az időben és szerződéses rendben egymást követő üzemeltetők kilétéről, illetve arról, hogy az aktuális üzemeltető Kft. hangosító berendezést is alkalmaz. A jegyzőnek mindemellett arról is tudnia kellett, hogy sem a hangosító berendezés, sem pedig a tábor egésze tekintetében az egyes üzemeltetők korábban zajkibocsátási határérték megállapítása iránt kérelmet nem nyújtottak be. Erre tekintettel, a 2009 augusztusi panaszban szereplő körülmények kivizsgálását követően a jegyzőnek hivatalból indított eljárás keretében a tábor egésze vonatkozásában a fő üzemeltető Zrt. számára, míg a helyi rendelet fent idézett rendelkezése alapján a hangosító berendezés vonatkozásában a Kft. számára kellett volna megállapítania a zajkibocsátási határértékeket. Ezt követően már a 2010-ben és a 2011-ben érkezett

[506] JNO-324/2011
[507] A Zr. 12. §-a, 13. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 26. § (1) bekezdés c) pontja
[508] JNO-561/2010

beadványok alapján a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés keretében mérésekkel ellenőrizhette volna a megállapított határértékek teljesülését, túllépésük esetén pedig a megfelelő szankciót kellett volna alkalmaznia (a tábor egészére zajbírság és intézkedési terv, valamint a hangosító berendezésre a tevékenységtől való eltiltás). Tekintettel arra, hogy a Zr. szerint a zajkibocsátási határérték megállapítása előfeltétele a szankcionálásnak, a jegyző mulasztásával megakadályozta a zajos működés elleni védelmet szolgáló jogkövetkezmények, azaz a zajbírság és az intézkedési terv alkalmazásának lehetőségét. Fontos volt ebben az ügyben az, hogy nem csak folyamatos és tartós üzemelés és üzemeltető esetén alkalmazhatók ezek a szabályok, hiszen a zajkibocsátási határérték megadott időintervallumra és különböző üzemeltetőkre kiterjedő jelleggel is megállapítható.

(*elégtelen szankciók a jogsértő zajforrásokkal szemben*) Átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[509] arra a következtetésre jutottunk, hogy a zajvédelmi jog alapvető ellentmondása, hogy a Zr., bár tiltja a veszélyes mértékű zaj okozását, nem biztosítja megfelelően a tilalom kikényszerítésének eszközeit. Ez egyfelől a jogszabályi rendelkezések kifejezett hiányából, másfelől a jogkövetkezmények alkalmazási feltételeinek helytelen meghatározásából következik. A jogkövetkezmények rendszerét a Zr. eleve csak az üzemi és szabadidős, valamint az építési zajforrás esetén határozza meg, előbbiek esetén azokat a kibocsátási határértékek, utóbbi esetén a zajterhelési határértékek teljesüléséhez igazítja[510], ami logikusnak tűnik, mégis számos jogalkalmazási nehézség ered ebből a megoldásból. A határértékkel nem jellemezhető zajkibocsátások elemzése mellett felhívtuk a figyelmet továbbá arra, hogy a Zr. a határértékkel jellemezhető zajforrások tekintetében is hiányos az alábbiak szerint.
Az üzemi és szabadidős zajforrás üzemeltetőjének kibocsátási határértéket kell kérnie a hatóságtól[511]. Gyakorlatilag azonban érdemi jogkövetkezmények nélkül megkezdheti és folytathatja a tevékenységét akkor is, ha ezen kötelezettségének nem tett eleget. A Zr. ugyanis nem rendel érdemi jogkövetkezményt a kötelezettség elmulasztásához[512], sőt a szankcionálást (bírság, intézkedési terv) is kizárólag a határértékkel már rendelkező zajforrásokkal szemben teszi lehetővé.
Megállapítjuk tehát, hogy a Zr. így voltaképpen az eleve jogsértően – kibocsátási határérték nélkül – működő zajforrásoknak kedvez, és ellenérdekeltté teszi az üzemeltetőket abban, hogy kibocsátási határérték megállapítását kérjék. Amennyiben ugyanis az üzemeltető nem kért kibocsátási határértéket, a hatóság csupán „felhívhatja annak teljesítésére". Ez pedig a jogsértő tevékenység hosszú ideig lehetséges folytatását eredményezi, akkor is, ha a zajkibocsátás meghaladja a jogszabályban rögzített zajterhelési határértékeket (illetve a későbbi időpontban majd megállapítandó kibocsátási határértékeket). Csak igen hosszadalmas hatósági ügyintézést követően állapíthatja meg a környezetvédelmi hatóság a határértékeket, majd annak túllépését, végül pedig a jogkövetkezményeket. Tovább nehezíti a hatékony fellépést, hogy a jogszabály szerint a hatóság „megfelelő határidő tűzése mellett" hívja fel a környezethasználót teljesítésre. A Zr. tehát a teljesítési határidő konkrét előírása helyett annak egyedi meghatározását – a mérlegelés szempontjainak megjelölése nélkül – a hatóságra bízza, ami lehetőséget teremt az önkényes jogalkalma-

[509] JNO-157/2010

[510] Zr. 26.§ (1) A környezetvédelmi hatóság zaj-, illetőleg rezgésvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zaj-, rezgésforrás üzemeltetőjét, ha az üzemeltető
a) az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében a környezetvédelmi hatóság által megállapított kibocsátási határértéket - a határozatban megállapított teljesülési határidőt követően - túllépi,
b) az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében az épületen belüli, jogszabályban megállapított zajterhelési határértékeket túllépi,
c) az építési zajforrás esetén a zajterhelési határértéket túllépi,
d) a rezgésterhelési határértéket túllépi,
e) a hatósági határozatban foglalt kötelezettségeinek nem tesz eleget,
f) a zaj, rezgés elleni védelemmel kapcsolatos adatszolgáltatási, változás-bejelentési kötelezettségét nem vagy nem megfelelően teljesíti.

[511] „Környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni." (Zr. 10. § (1) bekezdés)

[512] A Zr. 10. § (2) bekezdése szerint, ha az üzemeltető az (1) bekezdése szerinti kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – megfelelő határidő tűzése mellett – *felhívja annak teljesítésére*.

zásra. A jogszabályi rendelkezés ebből következően nem felel meg a jogbiztonság követelményének.
A fenti problémát bizonyos mértékig ellensúlyozva a Zr. biztosítja, hogy a hatóság hivatalból állapítsa meg a határértéket[513]. A határérték túllépése miatti jogkövetkezmények alkalmazása azonban még így is túlzottan bonyolult és hosszadalmas eljárást tesz szükségessé (határérték megállapítása, a túllépés megállapítása, végül a szankció alkalmazása), miközben a zajkibocsátás folyamatosan meghaladja a határértékeket. A fenti megállapítások érvényesek az intézkedési terv szabályozására is, hiszen a terv kidolgozására való kötelezésnek is feltétele a kibocsátási határérték túllépése[514]. Minderre tekintettel javasoltuk, hogy a jogalkotó teremtse meg az azonnali és hatékony fellépés lehetőségét azon zajforrásokkal szemben, amelyek zajkibocsátási határértékkel nem rendelkeznek. A jogszabályban ki kell mondani a kibocsátási határérték nélküli működés tilalmát, és elő kell írni az ilyen jogsértő működés azonnali hatályú megtiltásának kötelezettségét a hatóság számára, valamint bírság fizetését kell előírni a jogsértővel szemben.

(*az intézkedési terv*) Az átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[515] lefolytatott konzultációk során a felügyelőségek és a szakmai szervezetek is egyöntetűen úgy nyilatkoztak, hogy az intézkedési terv jogintézménye igen hasznos. Segítségével lehet meghatározni és megvalósítani azon intézkedéseket, amelyek a kibocsátás csökkentését a leghatékonyabban szolgálják. A Zr. intézkedési tervre vonatkozó rendelkezései ugyanakkor meglehetősen hiányosak, így a jogintézményben rejlő előnyök nem érvényesülnek megfelelően. Mind a konzultációk, mind egyedi ügyeink tapasztalata az, hogy aránytalanul hosszú időbe, sok esetben több évbe telik az intézkedési tervek kidolgozása és végrehajtása, a zajkibocsátás tényleges csökkentése, miközben a lakosság kénytelen elviselni a határértékek túllépését. Az egészséges környezethez való jog súlyos korlátozása valósul tehát meg, ugyanakkor hiányoznak annak alkotmányos feltételei (szükségesség, arányosság). Nincsenek olyan garanciális rendelkezések, amelyek biztosítják, hogy az üzemeltető a lehető legrövidebb idő alatt tegye meg a szükséges intézkedéseket a kibocsátás csökkentése érdekében. Mint bemutattuk, az is igen hosszú idő lehet, hogy a terv kidolgozására jogerősen és végrehajthatóan kötelezzék az üzemeltetőt (beleértve az esetleges jogorvoslati eljárásokat is). Ezt követően az intézkedési terv elkészítése, majd annak végrehajtása is elhúzódó folyamat. Az intézkedési terv készítésére való kötelezéstől a zajkibocsátási határértékek teljesüléséig tehát rendkívül hosszú idő telik el, akár több év is[516].
Az eljárások elhúzódásának megakadályozása, a haladéktalan intézkedések megtétele, a zajkibocsátás gyors csökkentése érdekében a jogalkotónak garanciális rendelkezéseket kell beépítenie a Zr.-be. Így magában a Zr.-ben kell rögzíteni a teljesítési határidőket, amelyektől csak a szintén a Zr.-ben rögzített feltételek esetén lehet eltérést engedélyezni. A határidő elmulasztásának jogkövetkezményeit is meg kell határozni (pl. az intézkedési terv kidolgozásának hiánya esetén a tevékenységet fel kell függeszteni a terv elkészítéséig vagy bizonyos körülmények között véglegesen meg kell tiltani). Külön rendelkezni kell az eljárási rendről, így különösen arról, mégpedig a lehetséges okok szerint, hogy miként köteles eljárni a hatóság, ha az intézkedési terv nem jóváhagyható, ugyanis ez most teljes egészében hiányzik (így nem világos, hogy hiánypótlást kell-e elrendelni, illetve milyen szankciókat kell alkalmazni ennek eredménytelensége esetén). Részletes jogszabályi mellékletben vagy végrehajtási rendeletben elő kell írni továbbá, hogy milyen részletességgel, milyen adatokat kell tartalmaznia az intézkedési tervnek. Ugyancsak garantálni kell az intézkedési terv megfelelő végrehajtását is. Az intézkedési terv elkészítését ösztönző, kikényszerítő egyéb lehetőségeket, eszközöket is szabályozni szükséges. Külön említendő hiányosság,

[513] Zr. 11. (3) bekezdés: „Ha a környezetvédelmi hatóság olyan tények birtokába jut, amely a kibocsátási határérték megállapítását teszi szükségessé, akkor hivatalból indult eljárás keretében megállapítja a kibocsátási határértéket, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezi."
[514] Zr. 7. § (1) bekezdés: „Ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy a szabadidős vagy üzemi zajforrás által okozott zaj a *zajkibocsátási határértéket túllépi*, akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi."
[515] JNO-157/2010
[516] Ezt a problémát mutatja be a mohácsi farostlemezgyár tárgyában kiadott állásfoglalásunk (JNO-4/2010)

hogy a Zr. nem teszi lehetővé a tevékenység korlátozását vagy felfüggesztését az intézkedési terv eredménytelen végrehajtásának megállapítása miatt. Aránytalanul csekély korlátozásnak tekinthető a jelenlegi szabályozás, hiszen a tevékenység megtiltására csak 10 dB-es, a felfüggesztésre pedig 7 dB-es túllépés esetén van lehetőség, ami ugyanakkor igen nagy, két-háromszoros többlet zajterhelést jelent. Ezzel összefüggő – ugyancsak a gyors és hatékony jogérvényesítést, a zajcsökkentést akadályozó – rendelkezés, hogy a zajbírságot a hatóság csak hathavonta szabhatja ki[517].

(*a környezeti felülvizsgálat és a zajvédelem az utakkal kapcsolatosan*) Átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[518] azt találtuk, hogy a gyakorlatban jogalkalmazói bizonytalanságot eredményez a környezetvédelmi felülvizsgálat intézményének és a Zr.-nek az elhatárolása, egymással összefüggő, vagy éppen elkülönülő alkalmazása. A kibocsátási határértékek túllépése esetén tartalmában azonos eljárást szabályoz mindkét jogszabály: fel kell tárni az okokat, a pontos környezeti hatásokat, hatásterületet stb., valamint a megoldást jelentő intézkedéseket, azok végrehajtásának módját, majd az intézkedések végrehajtására kell kötelezni a környezethasználót. A részletszabályokban azonban lényegi különbségek figyelhetőek meg elsődlegesen a jogsértő magatartással szembeni fellépés tekintetében:
- A Zr. csak az intézkedési terv végrehajtásának eredménytelensége esetén, és csak a túllépés mértékéhez igazodóan teszi lehetővé a tevékenység korlátozását, felfüggesztését és megtiltását[519]. Ezzel szemben a Kvtv. alapján már a felülvizsgálat ideje alatt lehetőség van a jogsértés konkrét mértékének megkötése nélkül a tevékenység korlátozásra, felfüggesztésre[520], illetve ugyanezt megteheti a felügyelőség a felülvizsgálat eredményeként is[521].
- További zavart idéz elő, hogy bizonyos zajforrások esetén a Zr. szerinti intézkedésekre a jegyző, a felülvizsgálat lefolytatására azonban a felügyelőség rendelkezik hatáskörrel. Így előfordulhat, hogy egyazon zajforrással szemben két hatóság is folytat lényegileg azonos tárgyú, de eltérő jogkövetkezményeket is lehetővé tevő eljárást. Ez a jogbiztonság súlyos sérelmét jelenti.
- A Zr. szerint az intézkedési terv készítésének kötelezettsége, és így az érdemi intézkedési jogkör kizárólag az üzemi és szabadidős zajforrások esetén biztosított a hatóság részére. Felülvizsgálatot azonban a Kvtv. 73. § szerinti minden környezethasználatra le lehet folytatni. - Különös gondot jelent a fellépés az utak mint zajforrások esetén. A Zr. szerint a felülvizsgálat csak 10 dB túllépés esetén kötelező[522], a Kvtv. azonban jóval szélesebb körben, a környezet veszélyeztetése, szennyezése esetén is előírja a felülvizsgálat lefolytatását[523]. A Zr. tehát ellentétes a Kvtv.-

[517] Zr. 30. § (1) Üzemi vagy szabadidős zajforrás esetén a zajbírság összegét – ezer Ft-ra kerekítve – a *3. számú melléklet* 1. pontja alapján kell meghatározni.

[518] JNO-157/2010

[519] 18. §: „Ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket – a közüzemi létesítmények, valamint a közlekedési vonalas létesítmények kivételével – a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet:
a) 1–6 dB túllépés között korlátozza,
b) 7–10 dB túllépés között felfüggeszti,
c) 10 dB túllépés felett megtiltja."

[520] 74 §. (3): „Ha a környezetvédelmi hatóság a környezetvédelmi felülvizsgálat alatt környezetveszélyeztetést vagy környezetkárosítást észlel, akkor az azt okozó feltárt tevékenységet a hatásterületen teljeskörűen vagy részlegesen korlátozhatja, illetőleg felfüggesztheti."

[521] Kvtv. 79. § (1): „A felülvizsgálat eredménye alapján a környezetvédelmi hatóság (...)
c) korlátozza, felfüggeszti vagy megtiltja a tevékenység folytatását, illetőleg az erre hatáskörrel rendelkező szervnél azt kezdeményezi."

[522] 14. § (2): „Ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság
a) a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi,
b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgéscsökkentő intézkedések megtételére."

[523] Ktv. 74. § (1): „A környezetvédelmi hatóság az érdekeltet tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében – teljes körű vagy részleges – felülvizsgálatra kötelezheti a 73. § (1) bekezdésében meghatározott esetben, továbbá *kötelezi, ha környezetveszélyeztetést, illetve környezetszennyezést észlel*."

vel, mivel attól eltérően, lényegesen szűkebb körben írja elő a felülvizsgálat kötelezettségét. Az ellentétes rendelkezésből olyan értelmezés is adódik a gyakorlatban, hogy 10 dB alatti túllépés esetén nem is lehet környezeti felülvizsgálatot lefolytatni.
– Ugyancsak téves jogértelmezésre adhat alapot a Zr. azon rendelkezése, amely szerint jelentős túllépés esetén a felügyelőség a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a zajcsökkentési intézkedések megtételét. Összhangban azzal, hogy a közlekedési zajforrásokkal szemben a felügyelőség semmilyen intézkedési jogkörrel nem bír, kialakulhat az a jogértelmezés, hogy a jelentős túllépés esetén is a közlekedési hatóság rendelkezik hatáskörrel a zaj elleni védelem terén, a felügyelőség csak kezdeményezőként jár el.
– További következmény, hogy jelentős túllépés hiányában nem biztosítja a Zr. a kezdeményezés lehetőségét, így a felügyelőség könnyen arra juthat, hogy semmiféle jogköre, így hatásköre sincsen a zajforrást illetően. Látszólag ezt támasztja alá a – már idézett – Kvtv., mely szerint a felügyelőség a felülvizsgálat eredményeként megkeresi a hatáskörrel rendelkező hatóságot intézkedések megtétele végett[524]. Továbbá ezt az értelmezést erősíti a – korábban szintén idézett – Zr. is, mely szerint a közlekedési vonalas létesítmények esetén nem lehet korlátozni, felfüggeszteni, avagy megtiltani a tevékenységet[525].
Mindebből a jogalkalmazási gyakorlatban több esetben adódik, hogy az utak határérték-túllépése miatt a felügyelőség – pusztán a Zr.-t alkalmazva – nem jár el, illetve nem intézkedik. Magasabb szintű jogszabályként a Kvtv. rendelkezéseit kell elsődlegesen alkalmazni, ugyanakkor az alsóbb szintű jogszabályoknak összhangban kell állni a törvényi rendelkezésekkel. A hatáskör és az intézkedési jogkör két külön jogi fogalom, melyeknek azonban a legteljesebb mértékben összhangban kell állnia. A Zr. határozza meg, hogy mely zajforrások tekintetében rendelkezik hatáskörrel a környezetvédelmi hatóság, a közlekedési zajforrások pedig egyértelműen a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartoznak[526]. A Zr.-t úgy kell tehát megalkotni, hogy mindennek megfelelően hatékony intézkedési jogkör is biztosított legyen a felügyelőségek és a jegyzők számára a határértékek túllépésével szemben. Minderre tekintettel azt javasoltuk a jogalkotónak, hogy vizsgálja felül a Zr. vonatkozó rendelkezéseit, és teremtse meg azok összhangját a Kvtv. környezetvédelmi felülvizsgálatra vonatkozó szabályaival.

(*a zajgátló védőövezetekben a környezetvédelmi intézkedések csúszása*) Átfogó zajvédelmi vizsgálatunkban[527] megállapítottuk, hogy a zajgátló védőövezetek A, B és C jelű övezeteiben lakók egészséges környezethez való joga korlátozást szenved a repülőtér működésének megkezdésétől kezdve, ott ugyanis a határértékeket meghaladó zajterhelés éri őket. A veszélyes mértékű zaj pedig egyértelműen súlyos fizikai és mentális egészségi problémákat idéz elő.
Ehhez képest a zajhatárértékek túllépése miatt szükségessé váló zajvédelmi intézkedések végrehajtására a vonatkozó közlekedési jogi kormányrendelet szerint az igény bejelentésétől számított 3 éves, a B és C jelű övezetekben további 3 éves, illetve egyes kiemelt esetekben 2 éves, egységes határidőt állapít meg, azaz az egyes intézkedések és helyszínek szerint differenciáltan, de mindenképpen jelentős késedelemmel. A zajvédelmi intézkedés (pl. nyílászárócsere) iránti igényt a zajgátló védőövezet kijelölésétől számított egy éven belül lehet bejelenteni, és a bejelentéstől számított 3, illetve 2 éven belül kell az intézkedést végrehajtani[528]. Az alapvető jog tényleges korlátozását tehát csak évek múltán rendeli mérsékelni a jogi szabályozás.
Az egészséges környezethez való jog követelményeiből következően alkotmányosan megengedhetetlen az olyan szabályozás, amely az alapjog jelentős korlátozását az azonnali, feltétlen és teljes kompenzációt biztosító zajvédelmi és egyéb intézkedések előírása, és azok azonnali végrehajtását biztosító garanciális rendelkezések nélkül teszi lehetővé. Nincsen továbbá olyan alapjog, vagy más kényszerítő ok, amely a korlátozás ilyen korlátozott mértékét, késleltetett módját indo-

[524] 79. § (1) bekezdés c) pont, utolsó fordulat
[525] Zr. 18. §
[526] Zr. 1. §
[527] JNO-157/2010
[528] Korm. rendelet 17. §

kolttá tenné. Nem megengedhető, hogy az egészséges környezethez való jog, mint az élethez való joghoz legközelebb álló alapvető jog korlátozása szabadon, megfelelő garanciák és szankciók nélkül engedélyezhető lehessen. Alkotmányossági aggályt vet fel továbbá a zajvédelmi intézkedések iránti igény bejelentéséhez fűzött, a zajgátló védőövezet kijelölését tartalmazó határozat jogerőre emelkedésétől számított egy éves jogvesztő határidő is. Az egészséges környezethez való alapvető jog és az egészséghez és élethez való jogok esetében értelemszerűen nem beszélhetünk elévülésről. Valamennyi környezethasználó mindvégig fennálló kötelezettsége a környezetterhelések minimálisra csökkentése, a környezetveszélyeztetés és -szennyezés megszüntetése. Minderre tekintettel javasoltuk, hogy a jogalkotó a zajgátló védőövezetekről szóló kormányrendelet felülvizsgálatával biztosítsa az alkotmányos követelményeknek megfelelő szabályozást, az alapjog korlátozásával egyidejű azonnali és teljes kompenzációt.

(*egyes határértékek betarttatásának késleltetése*) Átfogó zajvédelmi állásfoglalásunkban[529] megállapítottuk, hogy az egészséges környezethez való jog sérelmét jelenti egyes zajforrások esetén a határértékek teljesítésének 2012-re előírt határideje. A Zr. átmeneti rendelkezései[530] meghatározott feltételek fennállása esetén bizonyos üzemi és szabadidős zajforrás-üzemeltetők számára kedvezményt biztosít, hiszen a környezetvédelmi hatóság által megállapított zajkibocsátási határértékeket 2012-re kötelesek csak teljesíteni. A hatóság ezekben az esetekben a határértéket megállapította, de a teljesítésére ténylegesen nem kötelezhette az üzemeltetőt. Ezzel a Zr. közvetve jogszerűvé teszi az érintett zajforrások határérték túllépését, mégpedig bármekkora mértékben. A Zr. tehát arra sincsen tekintettel, hogy a határérték megállapításakor mekkora a zajkibocsátás, és az milyen következményekkel járhat. A teljesítési határidő ilyen módon való meghatározása nem felel meg a Zr.-ben foglalt általános tilalomnak[531], és súlyosan sérti az egészséges környezethez való jogot. A szóban forgó esetekben ugyanis a határérték-túllépés nem elkerülhetetlen, s nincs olyan alapvető jog, alkotmányos érték, vagy egyéb indok, amelynek védelme vagy érvényesülése a korlátozást, vagyis a határérték-túllépést megkövetelné. Az érintett zajforrások közelében lévő védendő területeken és védendő épületekben élők hosszú évekig kénytelenek elviselni a zajhatárértékek túllépését.
Mindez adott körülményektől függően az egészséges környezethez való jog sérelmével egyidejűleg számos alkotmányos érdek érvényesülését és alapjog gyakorlását megnehezítheti vagy lehetetlenné teheti, hiszen hátrányosan befolyásolhatja az egészségügyi, közoktatási, egyházi intézmények működését, lehetetlenné teheti a pihenést, üdülést. Az egészséges környezethez való jog korlátozása tehát szükségtelen és aránytalan. Javasoltuk tehát, hogy a jogalkotó helyezze hatályon kívül a Zr. kifogásolt bekezdéseit.

Egyezség

Sajátos módja a zajvédelmi jog végrehajtásának az érintett felekkel egyezség tető alá hozása és annak végrehajtása, ezért ezt a figyelemre méltó közigazgatási eljárási jogintézményt külön alfejezetben tárgyaljuk.

[529] JNO-157/2010

[530] 34. § (2) Az e rendelet hatálybalépésekor működő,
a) üzemi vagy szabadidős zajforrások esetében, amelyeknek az 5. § (3) bekezdés szerinti hatásterületén olyan zajtól védendő épület vagy terület van, amelyre a környezetvédelmi hatóság korábban nem állapított meg határértéket,
b) zajkibocsátási határértékkel rendelkező üzemi és szabadidős zajforrások esetében, ahol a határértéket megállapító határozatban megadott védendő objektumok üdülőterületen, különleges területen helyezkednek el,
a 10. § (1) bekezdésben foglalt zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelmet a rendelet hatálybalépésétől számított 1 éven belül kell benyújtani a környezetvédelmi hatósághoz.
(3) A (2) bekezdés alapján benyújtott kérelemre megállapított zajkibocsátási határérték teljesítési határideje 2012. január 1.

[531] Zr. 3. § (1) bekezdés

(*egyezség és annak végrehajttatása zajvédelmi ügyekben*) A zajvédelmi ügyek gyakran függenek össze szomszédjogi vitákkal, birtokvédelemmel, ezért egyetértettünk azzal, amikor a hatóság a közigazgatási eljárási jog polgári jogias eszközét, az egyezséget alkalmazta. A Bp. XI. kerületi autóvillamossági műhely létesítésével kialakult érdekellentét[532] feloldása céljából a jegyző egyeztető tárgyalást tartott, amely mindkét fél számára előnyös megoldással, egyezséggel zárult. A jegyző az egyezség végrehajtásának elmaradását kifogásoló panaszok tekintetében a tényállás tisztázása után, két esetben állapított meg szabálytalanságot, amelyek szankciójaként eljárási bírságot szabott ki a telephely üzemeltetőjével szemben. Mindenképpen üdvözlendő, hogy a jegyző a felek között elmélyült konfliktust az egyeztető tárgyalás tartásával, egyezség szorgalmazásával kívánta megoldani. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy ügyeink tapasztalata szerint is az egyezség csak abban az esetben vezethet eredményre, ha az valóban előnyös minden fél számára és azt a felek következetesen végrehajtják. A konfliktus végleges rendezéséhez elengedhetetlenül szükséges tehát, hogy mindkét fél eleget tegyen az egyezségben foglaltaknak. A konfliktus rendezéséhez tehát ebben az ügyben további jogi eszközökre lett volna szükség, ezek pedig lehettek volna a zajvédelmi szabályokban rendelkezésre álló differenciáltabb intézkedési lehetőségek.

(*helyi környezeti konfliktus megoldása a felek között megkötött egyezséggel*) egy Dunabogdányi gázkazán égéstermék elvezetőjének zajkibocsátása tárgyában kiadott állásfoglalásunkban[533] ugyancsak üdvözöltük a felek által megkötött és a jegyző által jóváhagyott egyezséget. A JNO gyakorlatában előforduló hasonló szomszédjogi ügyek[534] a legtöbb esetben azt mutatták, hogy a kialakult környezeti konfliktus csak abban az esetben oldódik meg végelegesen, ha a felek a közöttük fennálló ellentétet valamilyen módon átfogóan, akár egy részletes egyezség útján rendezik. Az egyezségek eredményességét ugyanakkor döntően befolyásolja a hatóság közreműködése[535]. Előfordulhat ugyanakkor, hogy a felek közötti egyezséget a hatóság határozattal nem hagyja jóvá, vagy a készült jegyzőkönyvet végrehajtási záradékkal nem látja el, és azt a felek nem vagy nem teljes mértékben hajtják végre. A hatóság mulasztására tekintettel ekkor azonban a megkötött egyezség nem kényszeríthető ki, s a környezeti probléma nem oldódik meg. A határozattal jóváhagyott vagy végrehajtási záradékkal ellátott egyezségekkel kapcsolatosan viszont nehézséget már csak az jelent, ha a hatóság a rendelkezésére álló jogi eszközökkel az egyességet nem hajttatja végre, a konfliktus pedig ismét kiéleződik.

II.2.4. A zajvédelem a környezetvédelmi közigazgatási eljárásokon túl – építési jogi, kereskedelmi jogi, polgári jogi és egyéb eszközök

A környezetvédelmi közigazgatási eljárások mellett egy adott környezeti konfliktus megoldására számos jogi, sőt jogon kívüli mechanizmus áll rendelkezésre. Alapvető szemléleti kérdés, hogy, ha csak kifejezett rendelkezés nem utal erre, a konkuráló eljárások nem zárják ki egymást, sőt szinergista hatások is jelentkezhetnek, lehetővé válik a konfliktus komplex kezelése.

(*a városi közlekedésből eredő zajproblémák rendszerszerű megközelítése*) A városi zajszennyezéssel kapcsolatos ügyekben a zajforrások által okozott zaj megelőzése, illetve csökkentése elsődle-

[532] JNO-492/2010

[533] JNO-533/2011

[534] Nem kimerítő jelleggel JNO-492/2010 autóvillamossági műhely zajos működése tárgyában, JNO-241/2010 KIK-FOR Kft. működése tárgyában, JNO-561/2011. Oroszlányi, gyömrői táborok zajos működése tárgyában.

[535] A Ket. 64. §-a szerint, ha jogszabály elrendeli vagy – ha a hatóság tárgyalást tart – a tárgyaláson a hatóságnak a döntés előtt meg kell kísérelnie egyezség létrehozását az ellenérdekű ügyfelek között. Egyezségi kísérletre akkor is sor kerülhet, ha az ügy természete egyébként megengedi. Ha az egyezségi kísérlet eredményes, a 75. §-ban foglaltak szerint kell eljárni, eredménytelenség esetében a hatóság folytatja az eljárást. A Ket. 75. § (1) bekezdése szerint a hatóságnak a következő eljárási rendet kell betartania. Ha eljárás során lefolytatott egyezségi kísérlet eredményre vezet, a hatóság határozatba foglalja és jóváhagyja az egyezséget, feltéve, hogy az megfelel a jogszabályokban foglalt feltételeknek, nem sérti a közérdeket, mások jogát vagy jogos érdekét, valamint kiterjed a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére.

gesen nem zajvédelmi jogi kérdés. Valódi megoldást csak a közlekedés fenntartható fejlesztése, a településfejlesztés és rendezés, valamint a gépjárműhasználatban bekövetkező pozitív változások hozhatnak. Az Európai Tanács 2001-ben Göteborgban elfogadta az Unió Fenntartható Fejlődésért Stratégiáját, amelynek alapvető elemét képezi a fenntartható közlekedés kérdésköre. Ennek fontos célja, hogy közlekedési rendszereink megfeleljenek a társadalom gazdasági, szociális és nem utolsó sorban környezeti igényeinek, minimálisra csökkentve a közlekedési rendszerek társadalomra, gazdaságra és környezetre való negatív hatását.
A közlekedés okozta szennyezés csökkentésének nehézsége leginkább abban rejlik, hogy lényeges javulás nem képzelhető el a társadalmi közlekedési szokások megváltozása nélkül. Az egészséges környezethez való jog feltételezi a környezetért viselt közös felelősséget, a természetes és élettelen környezet megóvásának kötelezettségét. Mindenki egészséges környezethez való joga érvényesüléséhez tehát mindenki részéről környezettudatos magatartásra van szükség. Mindazonáltal, egészen addig, amíg a társadalom környezettudatossága a kívánt szintre emelkedik, a jelenlegi társadalmi viszonyok között is vannak olyan jogi eszközök, amelyekkel elvben legalább azt el lehet érni, hogy az ésszerűtlenül magas szintű környezetterhelésből eredő károkat, anyagi és egyéb hátrányokat igazságosan kompenzálják. Ezek a jogi eszközök elsősorban a polgári jog területén találhatók meg.

(*a zajvédelem polgári jogi eszközei*) A környezetvédelmi problémákra – mint amilyen a zaj – egyéb, nem kifejezetten zajkibocsátást szabályozó jogszabályokban is található megoldás. Ilyenek a Polgári törvénykönyv azon rendelkezései, amelyek szerint birtokvédelmi eljárás indítható a helyi önkormányzat jegyzőjénél, ami során a kérelmező birtokvédelmet kaphat. A rendelkezés alapján, ugyanis akit birtoklásában zavarnak, kérheti a zavarás megszüntetését. A jegyző elutasítása ellen pedig lehetőség van bírósághoz fordulni. Amennyiben a birtokháborítás egy évnél régebben kezdődött, akkor közvetlenül a bírósághoz kell fordulni. A másik polgári jogintézmény a szomszédjogi per, melynek indítása céljából is közvetlenül a bírósághoz lehet fordulni, tekintettel arra, hogy „a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédjait szükségtelenül zavarná".
Természetesen az összes polgári jogi perre nézve igaz, hogy a közigazgatási eljárásoknál jóval költségesebb és időigényesebb kezelési módja a környezeti konfliktusoknak, ráadásul a bírói gyakorlat rendkívül bonyolult részletkérdései miatt ezen eljárások kimenetele is jóval kevésbé pontosan behatároló, mint például a közigazgatási ügyeké. A panaszosok figyelmét ezért az ilyen jellegű ügyekben általában felhívtuk arra, hogy még akkor is, ha már többször fordultak az illetékes közigazgatási hatóságokhoz, amennyiben a zajhatás és hasonló zavaró tényezők, pl. bűzhatás a megtett intézkedések ellenére fennáll, úgy lehetőségük van újból az illetékes környezetvédelmi felügyelőség intézkedését kérni.

(*a zaj elleni védelem érvényesítése az építési engedélyezési eljárásban*) Az M2-es autóút 2x2 sávos kiépítésére vonatkozó ügyünkben[536] megállapítottuk, hogy az építési engedélyezési eljárásba az NKH környezetvédelmi szakhatóságként bevonta a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, illetve építésügyi szakhatóságként Dunakeszi város jegyzőjét is. A jegyző szakhatósági nyilatkozatában zajvédő fal megépítését írta elő. Az NKH azonban ezen előírást hatáskör hiánya miatt nem vette figyelembe arra hivatkozva, hogy a jegyző környezetvédelmi kérdésekben nem rendelkezik hatáskörrel. A Ket. – az építési eljárás megindításakor hatályos – 44. § (5) bekezdése alapján abban az esetben, ha a hatóság és a szakhatóság vagy két vagy több szakhatóság egymással egészen vagy részben ellentétes egyedi előírást állapít meg vagy feltételt támaszt, a megkereső hatóságnak és az érintett szakhatóságoknak álláspontjukat – ha jogszabály másként nem rendelkezik – nyolc napon belül egyeztetniük kell. A rendelkezésre álló adatok szerint azonban ilyen egyeztetést az NKH nem kezdeményezett.

[536] JNO-455/2010

Az ügy rávilágít a szakhatósági közreműködés egyik igen nehezen megítélhető kérdésére. A problémát az jelenti, hogy az eljáró hatóság miként ítélheti meg, illetve vizsgálhatja felül, hogy a szakhatóság hatáskörében tette-e állásfoglalását. A szakhatóság ugyanis saját hatáskörébe tartozó szakkérdésben nyilatkozik, amely vonatkozásában az eljáró hatóság nem rendelkezik szakismerettel, illetve hatáskörrel, így az eljáró hatóságnak nincs lehetősége a szakhatósági állásfoglalásban foglaltak figyelmen kívül hagyására. Nem jogosult tehát saját hatáskörben dönteni arról, hogy a szakkérdés, amelyben a szakhatóság nyilatkozott, a megkeresett hatóság hatáskörébe tartozik-e vagy nem. A Ket. időközbeni módosítása[537] ezt a kérdést megnyugtató módon rendezte, így külön intézkedésre, jogalkotási javaslatra az ügyben nem volt szükség. Mindazonáltal megállapítottuk, hogy az ügyben a NKH elmulasztotta a jegyzővel való egyeztetést, mulasztása az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott. A zajvédő fal előírása ugyanis akár a településrendezés rendszerén belül is értelmezhető, hiszen a szomszédos övezetek zajterhelésének, és így általában a környezet védelmét szolgáló településrendezési követelményeknek a teljesülését célozza. Ennek folytán a jegyző álláspontunk szerint nem tett mást, mint építésügyi szakhatósági jogkörében a vonatkozó jogszabályokat, jelesül a településrendezésre vonatkozó helyi önkormányzati rendeleteket értelmezte, méghozzá a jogalkotó szándékainak megfelelően, a védendő érdekeket szem előtt tartva.

(*kereskedelmi jogi eszközök*) Átfogó zajvédelmi állásfoglalásunkban[538] megállapítottuk, hogy a kereskedelmi igazgatási jog alapján vendéglátó üzlet működésének megkezdéséhez elegendő a jegyző felé intézett bejelentés megtétele. A viszont előírja, hogy a környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. Ha az üzemeltető ezt a kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – megfelelő határidő tűzése mellett – felhívja annak teljesítésére, azonban arra vonatkozóan nem rendelkezik a jogszabály, ha az adott teljesítési határidő eredménytelenül telik el[539]. A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló kormányrendelet[540] alapján vendéglátó üzletben a vendégek szórakoztatására zeneszolgáltatás nyújtható, műsoros előadás, tánc rendezhető, ha a vendéglátó üzlet megfelel a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló kormányrendeletben foglalt követelményeknek[541]. A kereskedelmi kormányrendelet alapján, ha a kereskedő a tevékenységére, a forgalmazott termékre, illetve annak árusítására vonatkozó jogszabályi előírásoknak nem tesz eleget, vagy a hatályos jogszabályi feltételeknek (mint amilyen pl. a Zr.) nem felel meg, és a jogsértés másként nem orvosolható, a jegyző az észlelt hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb kilencven napra a tevékenységet megtilthatja, vagy az üzletet ideiglenesen bezárathatja[542]. A kereskedelemről szóló törvény[543] (Kertv.) szerint, ha a kereskedő tevékenysége a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű környezeti zajjal jár, az üzlet környezetében, illetve a kereskedelmi tevékenység hatókörében lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében lehet a tevékenységet korlátozni, megtiltani[544]. Látható tehát, hogy jelen jogszabályi környezet alapján eljárva igen kevés valószínűséggel előzhető meg az a helyzet, amikor egy vendéglátó üzletben a zeneszolgáltatást nem a megfelelő hangosítással/hangszigeteléssel kezdik meg/folytatják, vagyis csak utólag (és az sem hagyható figyelmen

[537] A Ket. 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2) bekezdésével módosított 45. § (3) bekezdése szerint, ha a hatóság megítélése szerint a szakhatóság a hatáskörét túllépte, a hatóság a szakhatósági állásfoglalás beérkezésétől számított nyolc napon belül egyeztet a szakhatósággal. Az egyeztetés eredménytelensége esetén a hatóság az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett a szakhatóság felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez. A felügyeleti szerv tizenöt napon belül dönt.

[538] JNO-157/2010

[539] Zr. 10. § (1) bekezdés

[540] 210/2009. (IX.29.) Korm. rendelet

[541] 22. § (1)-(2) bekezdés

[542] 27. § (1) bekezdés

[543] 2005. évi CLXIV. törvény

[544] 9. § (4) bekezdés c) pont

kívül, hogy általában lakossági bejelentés alapján) kerülhet sor a hatósági fellépésre, azaz a jogsérelem bekövetkezte után. Ez nem szolgálja megfelelően sem a lakosság érdekeit, sem pedig a kereskedőkét. Hiszen a kereskedők gazdasági eredményességét is veszélyeztetheti, ha zavartalan működésük nem teljesen kiszámítható, a megelőző engedélyezési folyamat elmaradásával könnyen adódhat, hogy a működés folytatásához elengedhetetlen feltételek nem kerülnek tisztázásra.

Átfogó állásfoglalásunk célja itt is az volt, hogy sorra vegyük, feltárjuk az egyedi beadványok tartalma alapján felmerülő legtipikusabb problémákat, a vonatkozó szabályozás összehasonlító elemezésével segítséget nyújtsunk mind a lakosság, mind a jogalkalmazó hatóságok számára. E területet tekintve sem szabad megfeledkezni az önkormányzati autonómiából fakadó jogalkotási jogosultságról[545], ami – ahogyan azt már több ízben kifejtettük – az állam egészséges környezethez való jog biztosításának, érvényesítésének intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan inkább kötelemként értelmezendő. Az egyedi vizsgálataink során éppen ezért az érintett önkormányzatok[546] helyi rendeleteit is elemzésnek vettettük alá. Egyedi vizsgálataink megállapításai alapján kirajzolódott, hogy a Kertv. vonatkozó rendelkezéseinek[547] gyakorlati alkalmazása – főleg nagyvárosokban – nem kellően elterjedt. A nehézkes bizonyítási eljáráson kívül alkalmazhatóságát korlátozza olykor az önkormányzat helyi szabályozása is. Például a Budapest VII. kerület, Kazinczy utcai vendéglátóhelyek[548] esetében a helyi önkormányzati rendelet előírásai alapján az éjszakai nyitva tartás korlátozása, megtiltása csak az üzletet magában foglaló ingatlan s az azzal szomszédos társasházak többségi közgyűlési határozatával lehetséges. Természetesen az ilyesfajta szabályozás ellentétes az országos érvénnyel rendelkező jogszabállyal, azaz nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. A Budapest XI. kerületben hétvégenként működő Club Play[549] elnevezésű diszkó szabálytalan működésével kapcsolatos hatósági eljárások sorozata pedig évek múltán érte csak el azt, hogy az addigi üzemeltető felhagyjon tevékenységével, ezáltal a környéken lakók immár hétvégén is nyugodtan pihenhetnek. Az ügy tapasztalata alapján a jogszabályokban meghatározott szankciók nem biztosítottak kellően hatékony fellépést a jegyző számára sem mint kereskedelmi hatóságként, sem mint környezetvédelmi hatóságként. Kiragadott példaként említve, az üzemeltető az üzlet bezárásának elmulasztása miatt sorozatban kiszabott maximális mértékű eljárási bírság (1.000.000 Ft) kiszabása ellenére sem tanúsított jogkövető magatartást az üzemeltető, hiszen a több száz fős vendégsereg által látogatott rendezvények megtartásához valószínűsíthetően nagyobb gazdasági érdeke fűződött, mint egy következő eljárási bírság megelőzése. Átfogó állásfoglalásunkban – ahogyan az előző, szűkebb értelemben vett zajvédelmi szankciórendszert tárgyaló alfejezetben már utaltunk rá – éppen ezért javasoltuk a szankcionálás eszközeinek felülvizsgálatát.

(*konkuráló eljárások háztartási gépek által keltett zajjal kapcsolatos ügyekben)* Egy dunabogdányi magánházban lévő gázkazán égéstermék elvezetőjének zajkibocsátása tárgyában kiadott állásfoglalásunkban[550] áttekintettük, hogy a jegyző vagy más hatóság milyen eljárási lépcsőkön keresztül köteles tisztázni a beadvány lényegét, és az zajvédelmi ügyben tartalmilag mire irányulhat. A hatóság eljárási és döntési kötelezettsége a kiindulópont, tehát az első látásra legérthetetlenebb, legértelmetlenebb ügyben is el kell járni és valamilyen döntést kell hozni[551], az ügyfél szóban vagy írásban beadott kérelmére, akkor is, ha abban nem egyértelmű, hogy az ügyfél konkrétan

[545] A Kertv. 6. § (4) bekezdése szerint a települési, kerületi önkormányzat képviselőtestülete a helyi sajátosságok figyelembevételével az üzletek éjszakai (22 óra és 6 óra közötti) nyitva tartási rendjét rendeletben szabályozhatja.

[546] Így például: Budapest XIV. kerület a Dürer-kert okán, Budapest VII. kerület a Kazinczy utcában működő vendéglátók okán, Budapest VI. kerület Liszt Ferenc téri vendéglátók okán, Budapest XI. kerület a Club Play elnevezésű szórakozóhely okán, JNO-348/2010 és JNO-386/2010.

[547] 9. § (4) bekezdés

[548] JNO-386/2010

[549] JNO-348/2010

[550] JNO-533/2011

[551] Ket. 20. § (1) bekezdés

milyen eljárások megindítását és milyen célból kívánja[552], a kérelmet tartalma szerint elbírálva[553]. A Ket.-ben megfogalmazott ezen alapvető rendelkezésekből kiindulva, álláspontunk szerint amennyiben a kérelemben foglaltak alapján többfajta eljárás is lefolytatható, a hatóság választja meg, hogy melyik hatáskörében vagy hatásköreiben jár el a hatékonyság és célszerűség elvének figyelembevételével (ez természetesen nem jelentheti az officialitás elvének sérelmét;, azokban az ügyekben, ahol hivatalból köteles eljárni, nincs a hatóságnak ilyen mérlegelési lehetősége). Az eljárás(oka)t lezáró döntésében pedig a hatóságnak minden esetben meg kell indokolnia, hogy mely lehetőségek közül miért azt vagy azokat választotta. A dunabogdányi ügyben a panaszos által kifogásolt körülmény egy háztartási berendezés zajhatása volt, megvizsgáltuk tehát, hogy ezzel összefüggésben a jegyző hatáskörében milyen eljárás(ok) lefolytatására kerülhet sor. Sajátos módon a környezetvédelmi jogalkotó úgy ítélte meg, hogy az ilyen egyedi zajforrások nem érik el azt a szintet, amellyel a Zr.-nek bármilyen szinten is foglalkoznia kellene, hiszen a Zr. kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az ilyen háztartási berendezések zajkibocsátására a rendelkezései nem alkalmazhatók[554]. Tekintettel tehát arra, hogy a Zr. mint központi jogszabály a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységeket kivonta hatálya alól, illetve azok zajhatásaira egyéb jogszabály nem vonatkozik, az azokkal összefüggő kérdésekre szabályozást helyi rendelet formájában a helyi önkormányzatok képviselőtestületei alkothatnak. Megvizsgálva Dunabogdány község képviselőtestületének a környezetvédelemről szóló önkormányzati rendeletét[555] ugyanakkor megállapítottuk, hogy az egyedi szabályokat e körben nem tartalmaz. Megállapítottuk, hogy a tárgy szerinti égéstermék elvezető zajkibocsátását egyetlen jogszabály sem rendezi, azonban a jegyző hatáskörébe tartozó, a panaszos által kifogásolt zavaró zaj kezelésére birtokvédelmi eljárást folytathatott volna. Emellett, közvetve az építésfelügyeleti jogintézményeket is alkalmaznia kellett volna. Az ügy tényállásában bemutattuk, hogy a jegyző és a polgármester a közösen tartott helyszíni szemle alkalmával megállapította, hogy az égéstermék kivezetőt szabálytalanul építették meg. Ennek alapján az építési jog szabályai szerint érdemi, a szabályos kivitelezésre kötelező határozat kibocsátása érdekében kellett volna intézkedniük, azaz meg kellett volna keresniük az elsőfokú építéshatóságot. A jegyző azonban ehelyett a helyszíni szemlét követően először szóban, majd később egy tájékoztató levélben hívta fel a szomszédot az átépítések megvalósítására.

A JNO gyakorlatában[556] többször tapasztaltunk hasonló jellegű problémát. Az ilyen esetekben a hatóság egy helyszíni szemle vagy hatósági ellenőrzés alkalmával bár megállapítja a jogsértést, s a jogsértő annak következményeként a helyszínen vállalja az elvégzendő intézkedések megtételét, azonban sem akkor, sem utóbb nem bocsájt ki azokra vonatkozóan alakszerű kötelezést. Ha az ígéretet ugyanakkor nem követi önkéntes jogkövetés, azaz a jogsértő a vállalt intézkedéseket nem hajtja végre, a határozat kibocsátásának hiányára tekintettel, az érintett hatóság azokat utóbb nem tudja kikényszeríteni[557].

(*zajkibocsátási határértékek hivatalból való megállapítása telepengedélyezési ügyekben*) A telepengedélyezési eljárásokkal foglalkozó állásfoglalás-tervezetünkben[558] kitértünk ezeknek az eljárásoknak a zajvédelmi vonatkozásaira is. Tekintettel arra, hogy a telepek működése a legtöbb eset-

[552] Ket. 29. § (1) és 34. § (1) bekezdés

[553] Ket. 37. § (1) bekezdés

[554] A Zr. 1. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya – a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel – azokra a tevékenységekre, létesítményekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak. A Zr. 1. § (2) bekezdés c) pontja szerint ugyanakkor a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő berendezések zajkibocsátására a Zr. rendelkezései nem alkalmazhatók.

[555] 10/1998. (VI.22.) Ör.

[556] JNO-4764/2009 Telephely bűzös füstkibocsátása, JNO-4735/2209 Mátraverebély-Kányás határában lévő színesfémöntöde újraüzemelése, JNO-4/2010 A Mohácsi Farostlemez tárgyában, JNO-560/2010 A Hungaroring zajhatása tárgyában, JNO-561/2011 Oroszlányi, gyömrői táborok zajos működése tárgyában.

[557] A Ket. 71. § (1) bekezdése értelmében a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben pedig végzést bocsát. A 73. § (2) bekezdése szerint a döntést külön dokumentumban kell megszövegezni, illetve jegyzőkönyvbe kell foglalni, vagy az ügyiratra kell feljegyezni. Külön dokumentumban kell megszövegezni a döntést, ha azt kézbesítés útján vagy elektronikus úton közlik, vagy ha a szóban közölt döntés kézbesítését az ügyfél kéri.

[558] JNO-702/2011

ben fokozott zajterheléssel jár, és a JNO gyakorlatában több esetben észleltünk téves joggyakorlatra visszavezethető visszásságokat[559], néhány általános megállapítást lehet tenni a telepengedélyezési eljárásokban szükséges zajvédelmi intézkedésekről.

A Zr. szerint környezeti zajforrás az üzemi, építési, szabadidős, közlekedési és egyéb létesítmény, gép, berendezés, illetőleg olyan tevékenység, amely a védendő környezetben környezeti zajt okoz[560]. Üzemi zajforrás a Zr.-ben felsorolt tevékenységek kivételével[561] a környezeti zajt, rezgést előidéző, termelő, szolgáltató tevékenység, vagy az ilyen tevékenységhez használt, környezeti zajt, rezgést előidéző telephely, gép, berendezés, ideértve a termelő, szolgáltató tevékenységhez kapcsolódó, telephelyen belüli – közlekedési célú tevékenységnek nem minősülő – járműhasználat, járműmozgás, rakodás. Tekintettel arra, hogy az ipari tevékenység folytatója termelő-szolgáltató tevékenységet végez, s a zajhatások ezen tevékenységgel összefüggésben alkalmazott gépekből, berendezésekből erednek, a telepek üzemelése kapcsán keletkezett zajt a Zr. rendszerében üzemi zajforrásokként kell kezelni.

A zajvédelmi hatóság a Zr. szerint a kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzője a gépjármű, motorkerékpár kereskedelmével, javításával, nagykereskedelemmel, kiskereskedelemmel (kivéve gépjármű, motorkerékpár), építmény-üzemeltetéssel, zöldterület-kezeléssel kapcsolatos tevékenységekkel összefüggésben[562]. Különös figyelmet kell fordítani az előzetes vizsgálat, környezeti hatásvizsgálat köteles és egységes környezethasználati engedély alapján végezhető tevékenységekre, valamint arra is, ha egy telepen belül több, a jegyző hatáskörébe tartozó tevékenységet is végeznek, ugyanis ekkor már nem a jegyző, hanem a felügyelőség járhat el.

A telepeken üzemelő zajforrások kezelésére Zr.-ben biztosított lehetőségek a következők. A Zr. általános szabályként megfogalmazza, hogy tilos védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni[563]. A Zr. fogalom-meghatározásai között szerepel a veszélyes mértékű zaj fogalma is, amelyet a Zr. az üzemi zajforrások kapcsán határoz meg. A veszélyes mértékű zaj tehát az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét[564]. A telepeken keletkező zaj kapcsán megállapítjuk, hogy veszélyes mértékűnek, s így jogszabályi úton tiltott magatartásnak kell tekinteni minden olyan zajt, amely meghaladja az együttes rendelet 1. számú mellékletében meghatározott, az üzemi zajforrásokra vonatkozó zajterhelési határértékeket, és/vagy a Zr.-ben szereplő üzemi zajforrások tekintetében jogszabályi kötelezettségként megállapítandó zajkibocsátási határértéket[565]. A fenti megállapításokkal összefüggésben mindenképpen utalni kell arra, hogy a Zr. rendszere nem a zajterhelési, hanem kibocsátási határértékekhez igazodik, s azokhoz kapcsolódóan rendelkezik a jogsértő magatartásokhoz fűződő szankciókról. Ennek fényében a Zr. alapján környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. Ha az üzemeltető ezt a kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – megfelelő határidő tűzése mellett – felhívja annak teljesítésére[566]. A Zr. szabályozza azt az esetet is, amikor a környezetvédelmi hatóság hivatalból köteles megállapítani a zajkibocsátási határértékeket. Eszerint ha a környezetvédelmi ható-

[559] Nem kimerítő jelleggel: JNO-3487/2008 ügy a Strabag Zrt. telepengedélyezése tárgyában, JNO-4/2010 ügy a Mohácsi Farostlemez Gyár tárgyában, JNO-492/2010 ügy autóvillamossági műhely zajos működése tárgyában, JNO-533/2011 ügy dunabogdányi gázkazán zajkibocsátása tárgyában, JNO-561/2011 számú ügy oroszlányi, gyömrői táborok zajos működése tárgyában, JNO-156/2011 ügy lovászpatonai terménszárító üzem tárgyában, JNO-151/2011 ügy nagykátai autóvillamossági műhely, tárgyában

[560] 2. § d) és f) pont

[561] *e) építési zaj- vagy rezgésforrás:* olyan építőipari tevékenység, amely környezeti zajt vagy rezgést okoz;
f) közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése; (...)
h) szabadidős zaj- vagy rezgésforrás: környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép;

[562] 4. § és 1. melléklet

[563] 3. § (1) bekezdés

[564] 2. § ja) pont

[565] 10. § (1) bekezdés

[566] A 10. § (1) és (2) bekezdés, a (3) bekezdésben írt kivétellel

ság olyan tények birtokába jut, amelyek a kibocsátási határérték megállapítását teszik szükségessé, akkor hivatalból indult eljárás keretében megállapítja a kibocsátási határértéket, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezi.[567] A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően a környezetvédelmi hatóság az üzemeltető kérelmére, a tevékenység megkezdése előtt hatósági határozattal zajkibocsátási határértéket állapít meg, s kötelezi annak betartására. Amennyiben a kérelem benyújtására vonatkozó kötelezettségét az üzemeltető elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság megfelelő határidő tűzése mellett köteles felhívni annak teljesítésére. Egyebekben pedig, ha a környezetvédelmi hatóság rendelkezésére álló információk szerint egy üzemi zajforrás a kibocsátási határértéket megállapító határozat nélkül kezdte meg tevékenységét, ő maga, hivatalból lefolytatott eljárás keretében állapítja meg azt, adott esetben az üzemeltető számára kiadott kötelezés során elvégeztetett zajmérés nyomán.

II.3. TERMÉSZETVÉDELEM[568]

Bevezetés

A természetvédelem fogoly-dilemmája

Ahogyan arra a 2010-es beszámolónkban rámutattunk, a gazdasági beruházások a környezet erőforrásait használják fel, anélkül, hogy figyelembe vennék, hogy azokból milyen készletek állnak még rendelkezésre. Ezek a készletek pedig fogyóban vannak, elég csak arra az utóbbi években vissza-visszatérő problémára utalni, hogy az Egyesült Államok, Kína és Európa egyes részein az évtizedek óta használt rovarirtó szerek hatásaként nagy mértékben csökkent a méhek és egyéb rovarok száma és így problémaként jelentkezik a haszonnövények beporzása, emiatt pedig a termés egyes növényfajtákból drasztikusan csökkent. A 2008-2009-ről szóló beszámolónkban a természet és a biodiverzitás társadalmi hasznait az „ökológiai szolgáltatások" kifejezéssel írtuk le és ezzel kapcsolatban előadtuk: „Nem vagyunk persze meggyőződve róla, hogy a természetet csupán társadalmi hasznai miatt kell védeni, viszont annál inkább megdöbbentőnek tartjuk, hogy miután nyilvánvaló, hogy e társadalmi hasznok óriásiak, a társadalmak nem szánták eddig el magukat arra, hogy rohamosan pusztuló természeti környezetük megvédése érdekében összehangolt, igazán hathatós intézkedéseket tegyenek."
Valójában a kölcsönös sorskontroll, a fogolydilemma[569] játékelméleti törvényszerűségei uralják a természetvédelem folyamatait (is), mindenki csak egy kicsit számol fel a természeti területekből a saját céljaira, az adott területen lakó, termelő stb. többi résztvevőtől viszont elvárja, hogy maradéktalanul tartsa be a szabályokat, hogy a természet ökológiai szolgáltatásait mindannyian hosszú távon maradéktalanul élvezhessék és kihasználhassák.

[567] A zaj- és rezgésvédelemmel összefüggő állásfoglalásaink többségében felhívjuk az illetékes zajvédelmi hatóság figyelmét a Zr. 11. (3) bekezdésére, miszerint állapítsák meg hivatalból a zajkibocsátási határértéket. A hatóságok ugyanakkor minden esetben kifogásolták, hogy anyagi forrásaik hiányában a hivatalból történő határérték-megállapítást nem tudják vállalni. Fontos hangsúlyozni, hogy a Zr. 3. § (3) bekezdése szerint a 4. §-ban kijelölt környezetvédelmi hatóság (a továbbiakban: környezetvédelmi hatóság) a zajvédelmi követelmények ellenőrzése érdekében mérést, számítást, vizsgálatot végezhet vagy végeztethet, illetve mérés, számítás végzésére kötelezheti a zajforrás üzemeltetőjét. S így nem köteles a zajméréseket ő maga elvégezni, hanem azokat az üzemeltetővel is elvégeztetheti a hivatalból indított eljárás keretében is.

[568] A fejezet megírásához felhasználtuk az Agócs Ilona, Barta Eszter, Báthory Mónika, Friedrich Ábel, Garaguly István, Gyűrű Attila, Horváth Luca Kornélia, Kovács Anikó és Ujvári Viola által készített állásfoglalásokat.

[569] http://hu.wikipedia.org/wiki/Fogolydilemma

A 2011-es év legfontosabb ügyei, témakörei

A beszámoló természetvédelmi fejezetében először a természetvédelmi engedélyezés és ellenőrzés témakörében érkezett egyedi panaszok sorsát tekintjük át, majd részletesen ismertetjük a lápok védelmének jogi helyzetéről szóló átfogó vizsgálatunkat.
Az első témakört a természetvédelem alkotmányos alapjaival kezdjük, rámutatunk, hogy a természet védelmében jogos és törvényes a tulajdonjog és a használati jogok akár jelentős korlátozása is. Akkor viszont, ha ez a korlátozás a gazdasági jellegű jogok súlyos sérelmével jár, nyilvánvaló, hogy az adott közösségnek, végső soron az egész társadalomnak helyt kell állni azért. Ugyanitt megállapítjuk, hogy fontos alkotmányos jog a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, ám adott esetben, kivételesen erőteljesebb érdek főződhet bizonyos adatok visszatartásához, mintsem kiadásához. Ilyen adatok mindenképpen az érzékeny területekre, élőhelyekre, ritka állat- és növényfajok fellelhetőségére vonatkozó információk és ehhez nagyon hasonlóan a rokonterületi jogban bizonyos régészeti lelőhelyekre vonatkozó adatok is.
Mivel a Natura 2000-es területeken – szemben az általános természetvédelmi jog alá tartozó esetekkel – elvileg számos tevékenység folytatása elképzelhető, nem véletlen hogy az engedélyezéshez fűződő panaszügyek alapján szinte kizárólag Natura 2000-es eseteket tártunk fel. Mérlegre tettük, hogy vajon elképzelhető-e, hogy egy tereprally autóverseny nem jár jelentős károsító hatással az ilyen területekre, illetőleg mi a helyzet a filmforgatással (feltéve persze, hogy az összes környezetvédelmi hatóság által meghatározott előírást betartják). Úgy találtuk, hogy az elővigyázatosság elve kell, hogy az ilyen eljárások vezérlő fonala legyen. Ami a természethasználat ellenőrzését és az alkalmazandó szankciókat illeti, valóban elképesztő esetekkel találkoztunk: valaki hosszabb ideig iparszerűen termelhette ki egy dunai sziget kavicsállományát, úgy, hogy közben a holtág vizébe töltést épített, hogy könnyebben fuvarozhassa az illegális nyersanyagot, mások leereszthették a pótolhatatlan természeti értékekkel bíró Nagyberek vizét, hogy a vizes élőhely helyett a vadásztatásra kedvezőbb száraz élőhelyet alakíthassanak ki. A szankciók közül sajnos éppen a természetvédelmi és környezetvédelmi közigazgatási szankciók bizonyultak a leggyengébbnek, a rokonterületi, például vízgazdálkodási jog szankciói már jóval szigorúbbak, nem beszélve a szintén rendelkezésre álló polgári jogi és büntetőjogi szankciókról – amiket viszont a legtöbb ügyben fel sem vetettek.
Ami a lápok védelmét illeti, a 2011-es év akár fordulatot is hozhat ebben a régóta húzódó, rendkívül ellentmondásos kérdésben. Különböző szakmai és politikai indíttatásból a magyar sajtó behatóan foglalkozott a lápok védelmével és a JNO-hoz is számos beadvány érkezett. Az elmúlt évek lápokkal kapcsolatos ügyeiből már tudtuk, hogy a kérdés szabályozása és joggyakorlata szinte áttekinthetetlen és rendkívül ellentmondásos. Ezért átfogó vizsgálatot indítottunk, amelyben legelőször is természettudományos érveket sorakoztattunk fel a lápok kiemelkedő társadalmi jelentősége mellett: a gyógyszeripar és más ágazatok számára mára csaknem elveszett genetikai kincs, az élővizek tisztítása, a klímavédelem szempontjából pedig a hatalmas szénmegkötő képesség jelzik a lápok jelentőségét. Ugyanakkor az elmúlt években a lápok többféle helyi környezeti konfliktus középpontjába kerültek. Van ahol bevásárlóközpont parkolót kívántak építeni lápos területre, több helyütt pedig bányásszák vagy bányászatát tervezik. A legtöbb esetben a beruházók számára a konfliktus feloldása legegyszerűbb módjának a láp fogalmával való manipuláció látszik: ha sikerül bizonyítaniuk, hogy az adott terület nem láp (nem is volt az, már nem az stb.), akkor az egész jogi huzavonának elejét vehetik... Állásfoglalásunkban épp ezért legelőször is megoldást javaslunk a jelenleg valóban sok vitára okot adó láp definíció megerősítésére. Ezt követően az automatikus törvényi (ex lege) védelem kérdéseit elemezzük.
A jogállamiság védelmében az Alkotmánybíróság az ex lege védett lápok elhelyezkedéséről, területi kiterjedéséről hatósági határozat meghozatalát írta elő, ami lehetőséget biztosít a helyzet egyértelműsítésére és adott esetben jogorvoslatokra is. Ebből a helyzetből – álláspontunk szerint helytelenül – a joggyakorlat azt a következtetést vonta le, hogy a láp jelleget megállapító határozatok megszületéséig (amelyek az elmúlt 8 évben alig haladtak előre valamit, elsősorban a je-

lentős eljárási költségek miatt) teljes mértékben szabad a vásár, az adott területen lehet parkolót kialakítani vagy éppen bányászni is... Az Alkotmánybíróság határozata pedig távolról sem az ex lege védelem gyengítését, netán visszájára fordítását célozta, ezért a természetvédelmi jogalkotónak kötelessége kidolgozni azokat a megoldásokat, amelyekkel e ritka természeti értékek védelme az Alkotmánybíróság által előírt garanciális eljárások teljesítése mellett is megoldható – pontosan erre tettünk konkrét javaslatokat átfogó vizsgálatunkat lezáró állásfoglalásunkban.

II.3.1. A természetvédelmi engedélyezés és ellenőrzés

A természetvédelem alkotmányos alapjai

A természetvédelem és más alkotmányos jogok kapcsolata témakörében idén is tárgyaljuk a megkerülhetetlen tulajdonjogi összeütközést, illetőleg panasz kapcsán felmerült egy téma, ahol a természetvédelem és rokonterülete közös problémákkal szembesül, amiket hasonló módon próbál leküzdeni. A régészeti információ megszerzésével, hatóságok közötti átadásával és a nagyközönségnek való kiszolgáltatásával kapcsolatos dilemmák nagymértékben hasonlatosak a természeti információ hoz való hozzáférés kérdésköréhez.

(*tulajdonkorlátozás természetvédelmi érdekből*) A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában született tervezetben az önkormányzat természetvédelmi területet nyilvánított beépíthetőnek. A természetvédelmi követelményeket azzal kívánta kielégíteni, hogy az építési jogszabályok alapján használati korlátozásokat állított és ezzel úgymond kizárta a védett növénytakaró károsítását. Ebben az esetben tehát a természetvédelmi érdekeket a tulajdonhoz fűződő egyik részjogosultság, a használati jog korlátozásával kívánták megvédeni, jóllehet ezt az alapjogok közötti ütközést az önkormányzat elkerülhette volna, ha a természetvédelmi területre nem telepít azzal nyilvánvalóan összeférhetetlen lakófunkciót. A két alkotmányos jog közötti kollízió, ahogyan azt az Alkotmánybíróság gyakorlatából bemutattuk, egészen más körülmények között, a természetvédelemmel össze nem férő, már gyakorolt tulajdoni és használati jogok utólagos korlátozásával állhat elő, nem pedig fordítva, a védett területeken azzal össze nem egyeztethető tulajdoni, használati jogok telepítésével, majd utólagos korlátozásával.
Az ügyben hozott állásfoglalásunkban[570] idéztük az Alkotmánybíróságtól azt az okfejtést, miszerint „az alkotmányosan védett tulajdon biztonságos hosszú távú használatának korlátozását lehetővé tevő rendelkezés (...) akkor alkotmányos, ha – más tulajdonkorlátozási lehetőségekhez hasonló módon – a tulajdonos érdeksérelmének alkotmányos orvoslása mellett – más jelentős, ugyancsak védett cél érdekében történik"[571]. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 18. §-ában deklarált, az egészséges környezethez való alkotmányos jog tartalma, továbbá a természeti értékek megőrzéséhez és gyarapításához, a természetben okozott jóvátehetetlen és visszafordíthatatlan károk megelőzéséhez fűződő közérdek súlya kellő okot szolgáltat arra, hogy a jogalkotó a Tvt. rendelkezései szerint az érintett ingatlantulajdonosok tulajdonosi jogait korlátozza. A védetté nyilvánítás a közérdeket szolgálja és az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés e tény megismerhetőségét biztosítja. A védetté nyilvánítás az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem jelent a természeti értékek védelmének megóvását elérni kívánó közérdekű célhoz viszonyítva aránytalan tulajdonkorlátozást. A természetvédelmi oltalom alá tartozó területen az ingatlanok tulajdonosi jogának korlátozása azért nem önkényes, mert a természet megóvását célozza, tehát ésszerű. A Tvt. tartalmazza azokat az előírásokat is, amelyek a védetté nyilvánított ingatlanok tulajdonosainak megfelelő, arányos ellentételezést, kártalanítást nyújtanak az ingatlantulajdont érintő korlátozás esetére. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a természeti értékek

[570] JNO-159/2010
[571] 29/1995. (V.25.) AB határozat (ABH 1995. 145., 148.)

megfelelő védelmét a meghatározott eljárás szabályai szerint zajló védelem alá helyezés szolgálja. A védettség alá helyezés olyan közérdek, amely a tulajdonosok tulajdonhoz fűződő jogát is korlátozhatja.
Az Étv. településrendezési kötelezettségről rendelkező jogszabályhelye ennek a szellemében lehetőséget biztosít a beültetési kötelezettség meghatározására.[572] Tartalmazza ennek részletes szabályait, mely szerint a települési önkormányzat képviselőtestülete hatósági határozatban a közérdekű környezetalakítás céljából az ingatlan növényzettel történő meghatározott módon és időn belüli beültetési kötelezettségét írhatja elő. Az építési jogszabály tehát arra vonatkozóan tartalmaz szabályozási lehetőséget, hogy az adott területre a szabályozást követően milyen feltételekkel tartja szükségesnek – akár meghatározott növényfajokkal – a terület beültetését. A szentendrei ügyben vizsgált településrendezési tervezet szerinti használati korlátozás azonban meghaladja az Étv. által meghatározott beültetési kötelezettséget, hiszen ebben az esetben arról van szó, hogy az építési telek tulajdonosának a helyi építési szabályzat szerint nincs lehetősége a terület kialakult növényzetének megváltoztatására. Gyakorlatilag a kialakult növényzet állapotára vonatkozóan annak „megváltoztatási tilalmát" írja elő a helyi jogalkotó. Hasonló jellegű korlátozások a védelem alá helyezésről szóló rendelet tartalmi elemeként fordulnak elő Szentendre város önkormányzatának az építészeti és természeti értékek helyi védelméről szóló rendeletében a védett épületek, területek hasznosítási módjáról szabályairól rendelkező bekezdésében: „a hasznosítás módja a védett értéket nem veszélyeztetheti". Továbbá a helyileg védett természeti területen végezhető beruházások szabályai körében kimondja, hogy „a védett természeti területen végzett munka a védett értéket és a terület jellegét nem változtathatja meg". A korlátozás HÉSZ-be foglalása során ugyanakkor a korlátozásra indokot adó körülményeket sem jelölte meg a jogalkotó, vagyis nem határozta meg azt, hogy a területen védett növények, védett növénytársulás találhatók. Így nem határozta meg azt a közérdeket sem, amely alapján a használat korlátozására sor került.
Megállapítható, hogy a szabályozási előírások érvényesülése esetén jelentős mértékű a használat korlátozása, hiszen egyes ingatlanok területének számottevő részén nem teszi lehetővé a kertvárosi jellegből adódó általános jogosultságok gyakorlását. Így nem lehetséges kertgazdálkodás folytatása, parkosítás.[573] Ez a szabályozás így életszerűtlen, nyilvánvaló, hogy az érintettek nem lesznek képesek/hajlandóak betartani. A szabályozási területen található védett növénytársulás hosszú távú fennmaradását tehát nem biztosíthatja a csak és kizárólag a helyi építési szabályzatba foglalt, a hasonló korlátozások természetéből fakadóan csak meghatározott ideig fennálló – közérdeket meg sem jelölő – használati korlátozás, különös tekintettel arra a tényre, hogy a tervezett szabályozás nem biztosítja az előírások betartásának ellenőrzését sem, ahogyan azt a beszámoló településrendezési fejezetében a környezeti vizsgálatot elemző részben részletesen elemezzük.

(*hozzáférés fakivágás engedélyezésével kapcsolatos iratokhoz*) A Bicske város területén engedélyezett fakivágásokkal kapcsolatos állásfoglalásunkban[574] röviden kitértünk a közösségi részvétellel kapcsolatos tényállási elemekre. A fakivágásokra vonatkozó iratok közérdekű adat minőségének megállapítása érdekében az egyik helyi lakos fordult keresettel a Székesfehérvári Városi Bírósághoz, melyben sérelmezte, hogy az önkormányzat nem bocsátotta rendelkezésére a fakivágással kapcsolatos iratokat. A bíróság ítéletében[575] kimondta, hogy az előzetes favédelmi és fakivágási szakvélemény és jegyzőkönyv közérdekű adatnak minősül, a fakivágással kapcsolatos egyedi hatósági aktusok vonatkozásban a keresetet elutasította. A Fejér Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság ítéletével az elsőfokú ítélet fellebbezett részét helybenhagyta[576]. Tekintettel

[572] Étv. 29. §
[573] A JNO biológus munkatársának véleménye szerint a szabályozás hatályba lépését követően az építkezés során bekövetkező taposás, majd pedig a fűnyírás, locsolás miatt a vegetációban rövid időn belül nagymértékű károsodás bekövetkezése várható.
[574] JNO-752/2011
[575] 7.P.22.009/2007/2.
[576] 2.Pf.20.101/2008/8.

arra, hogy az országgyűlési biztos irodája nem járhat el olyan ügyben, amelyben bírósági eljárás van folyamatban vagy bírósági döntés született, a környezeti információ mint közérdekű adat hozzáférhetőségével kapcsolatos bírósági döntést nem állt módunkban felülvizsgálni. Az irányadó bírói gyakorlat ismertetése azonban jól illeszkedik a természetvédelmi adatokhoz való hozzáférés témaköréhez, ezért az ítéletről röviden itt is szóltunk.

A Natura 2000-es területekre jelentős hatással bíró tevékenységek engedélyezése

Ahogyan azt 2010-es állásfoglalásunkban megfogalmaztuk, a Natura 2000 területek rendszere egy olyan összefüggő európai ökológiai hálózatot képez, amely a közösségi jelentőségű természetes élőhely-típusok, közösségi jelentőségű állat- és növényfajok védelmén keresztül biztosítja a biológiai sokféleség megóvását, és hozzájárul kedvező természetvédelmi helyzetük fenntartásához, illetve helyreállításához. Az előző évekről szóló állásfoglalásunkban pedig azt húztuk alá, hogy a Natura 2000-es területek a fenntartható fejlődés komplex gazdasági-társadalmi-környezetvédelmi felfogásának kiváló példája, hiszen úgy igyekszik a természet védelmét elérni, hogy közben az azzal összeegyeztethető emberi tevékenységet nem csak, hogy nem tiltja, de inkább bátorítja. A Natura 2000-es területeken vagy azokra hatással lévő távolságban tervezett létesítmények engedélyezésének kulcsmozzanata a jelentős hatás. Számos panaszügy nyomán jártuk körül ezt a meglehetősen képlékeny fogalmat.

(*jelentős hatás*) A „Magyar Dakar" autóverseny természetvédelmi engedélyezési eljárásával kapcsolatos vizsgálat[577] során kifejtett álláspontunk szerint a Natura 2000 területekre vonatkozó speciális engedélyezési eljárás kiindulópontja a területre várható hatások jelentős voltának mérlegelése. Ezek a hatások értelemszerűen negatív hatások kellenek, hogy legyenek, de a jogalkotó nagyon helyesen mellőzte a jelző használatát, hogy ezzel ne nyisson vitát adott esetben a hatások – valóban lehetségesen többirányú, vitatható – irányáról. A „jelentős hatás" lehetőségét kiterjesztően kell értelmezni mind a hatás fogalmi körének meghatározása, mind pedig a „jelentősség" kockázatának megítélése során. Nemcsak az minősül hatásnak, ami az adott terület fizikai sérelmére vezet, hanem az azon kívül megjelenő olyan körülmény is, amely befolyásolja a terület kedvező természetvédelmi helyzetét (pl. egy adott élőlény zavarását eredményezi)[578]. A hatások körének kapcsán valamennyi kumulatív hatást figyelembe kell venni.

(*az elővigyázatosság elve a jelentős hatás megítélésében*) Ugyancsak a „Magyar Dakar" állásfoglalásban mutattunk rá, hogy a jelentős hatás lehetőségének megítélése során meg kell állapítani a jelentős hatás kockázatát minden olyan esetben, amikor objektív információk alapján nem zárható ki az ilyen hatások bekövetkezése[579]. A jelentős hatás kizárására az elővigyázatosság elvének tükrében nem kerülhet sor, ha a hatások felmerülésével kapcsolatban „ésszerű" tudományos kétség marad fenn[580]. Általában jelentősnek kell tekinteni a beavatkozás hatását, ha az visszafordíthatatlan változást eredményez[581]. Az Európai Unió Bírósága a Natura 2000 területek vonatkozásában is következetesen a megelőzés és az elővigyázatosság elveiből, illetve az élőhelyvédelmi irányelv természetvédelmi céljaiból (2. cikk (1) bekezdés, 3. cikk (1) bekezdés) indul ki. Az

[577] JNO-544/2010

[578] Európai Bizottság: Managing Natura 2000 sites, 2000, Luxembourg, 34. oldal

[579] C-127/02. számú ügy, Waddenzee, 44. pont. „Márpedig, különös tekintettel a környezet minőségének magas szintű védelmét megfogalmazó közösségi környezetpolitika sarkalatos pontját képező *elővigyázatosság elvére*, [...], az ilyen *kockázat már akkor fennáll, ha objektív szempontok alapján nem zárható ki annak lehetősége, hogy a szóban forgó terv vagy projekt az érintett természeti területre jelentős hatást gyakorolhat* [...]. A terv vagy projekt hatásaira vonatkozó vizsgálat feltételeinek olyan jellegű értelmezésével, miszerint *kötelező vizsgálatot folytatni, ha a természeti területet sújtó jelentős hatások bekövetkezésének elmaradása vonatkozásában kétség merül fel*, hatékony módon elkerülhetővé válik, hogy olyan terveket vagy projekteket engedélyezzenek, amelyek károsan befolyásolják az érintett természeti terület épségét. Ez az értelmezés [...] megfelelően hozzájárul ahhoz, hogy megvalósuljon az irányelv azon fő célja, hogy a vadon élő állatok és növények védelmével hozzájáruljon a biológiai sokféleség biztosításához."

[580] C-127/02. számú ügy, Waddenzee, 45., 59. pont

[581] C-392/96. számú ügy, Bizottság kontra Írország, 67. pont

élőhelyvédelmi irányelv természetvédelmi célkitűzéseinek megvalósítását a Bíróság rendkívül kiterjesztően érzelmezi. Ezekből, valamint az engedélyezés kivételes jellegéből következik, hogy annak feltételeit, így különösen a mérlegelési kérdésekre adott válaszokat szigorúan, szűkítően kell értelmezni[582].

(*a jelentős hatás a magyar jogban*) A „Magyar Dakar" autóverseny természetvédelmi engedélyezési eljárásával kapcsolatos állásfoglalásunkban[583] a Korm. rendeletnek az engedélyezés idején hatályos szövegéből kellett kiindulnunk, ami szerint olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges[584], azonban valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más terv vagy beruházás részeként az ott megtalálható élővilágra vonatkozó adatok alapján várhatóan jelentős hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak vizsgálnia kell a tervnek vagy beruházásnak a Natura 2000 területen előforduló, a terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott fajokra és élőhelytípusokra gyakorolt hatását[585]. A hatóság a beruházást akkor engedélyezheti, illetőleg ahhoz szakhatóságként akkor járulhat hozzá, ha megállapítható, hogy az nem veszélyezteti vagy károsítja a Natura 2000 területet, továbbá nem ellentétes a jelölés céljaival[586]. Egyéb ésszerű megoldás hiányában a felügyelőség akkor is köteles a tervet elfogadni, illetőleg a beruházást engedélyezni vagy ahhoz a szakhatósági hozzájárulást megadni, ha a terv vagy beruházás a vizsgálat alapján a Natura 2000 terület állagára, illetve a rajta előforduló, a terület kijelölésének alapjául szolgáló élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére káros hatással lehet, azonban ahhoz a rendelet szabályai szerinti közérdek fűződik. Az engedély kiemelt fontosságú közérdekből adható ki, és ilyennek minősül az emberi egészség és élet védelme, a közbiztonság fenntartása, valamint a környezet szempontjából kiemelt jelentőségű kedvező hatás elérése[587]. A Natura 2000 területen előforduló kiemelt jelentőségű közösségi élőhelytípusra vagy kiemelt jelentőségű közösségi fajra várhatóan jelentős hatással lévő olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amelyhez a felsoroltakon kívül egyéb kiemelt fontosságú közérdek fűződik, ki kell kérni az Európai Bizottság véleményét[588]. Egyéb kiemelt fontosságú közérdeknek minősülhetnek különösen az ország társadalmi-gazdasági fejlődését szolgáló célok[589]. Ez az ismérv véleményünk szerint szűken értelmezendő, csak az egész ország fejlődésére kihatással levő, ilyen szinten is érzékelhető hatású közérdekű beruházások tartozhatnak ide.
A Korm. rendeletet időközben több rendelet is módosította, így most már konkrétan tartalmazza azt az előírást, mely szerint, amennyiben a vizsgálat alapján a tervnek, illetve beruházásnak jelentős hatása lehet, úgy hatásbecslést kell végezni[590]. De a kormányrendelet korábban hatályos szövege is azokra a „lépcsőkre" épült, melyeket az irányelv is tartalmazott. Vagyis a hatóságnak elsődlegesen azt kell mérlegelnie, hogy várható-e jelentős negatív környezeti hatás, ha igen, akkor ezeket vizsgálnia kell, majd tisztáznia kell, hogy a beruházás engedélyezését indokolja-e kiemelten fontos közérdek és hozhatók-e olyan kompenzációs (kiegyenlítő) intézkedések, amelyek képesek a várható negatív hatást ellensúlyozni. Figyelemmel a Nemzeti Park szakértői véleményére, mely konkrétan kimondta, hogy a vegetációs időszak intenzív szakaszában zajlik, és a ver-

[582] Ludwig Krämer: The European Commission's Opinions under Article 6 (4) of the Habitats Directive, Journal of Environmental Law, Oxford University Press, 2009, Volume 21, Number 1, 59-81. oldal
[583] JNO-544/2010
[584] Láthatjuk, hogy a magyar jog egy járulékos kivételt teremtett a Natura 2000 területekre vonatkozó jelentős hatás vizsgálata alól, ami az európai jogban nem szerepel. Első látásra kevés kifogásunk lehet e kivétellel kapcsolatban, közelebbről megnézve azonban azt a nagyon is káros jogalkotói felfogást ismerhetjük fel benne, hogy a környezetvédelmi célokat szolgáló tevékenységek mintegy mentesek a környezetvédelem szabályai alól. Hogy ennek az elvnek milyen romboló hatása van például a hulladékgazdálkodási jogban vagy akár az energia szektorban, azt talán nem is szükséges részletesebben ecsetelnünk.
[585] 10. § (1) bekezdés
[586] 10. § (2) bekezdés
[587] 10/A. § (2)-(3) bekezdés
[588] 10. § (3) bekezdés
[589] 4. § (2) bekezdés
[590] A hatásbecslési dokumentáció tartalmi követelményeit a rendelet 14. számú melléklete tartalmazza.

seny jellegéből adódóan a talajfelszín és a vegetáció komoly mechanikai sérülésével kell számolni, álláspontunk szerint a Magyar Dakar ügyben egyértelműen megállapítható volt, hogy a verseny olyan beruházásnak minősül, mely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését, illetve ahhoz nem feltétlenül szükséges, és a Natura 2000 területekre akár önmagában, akár más terv vagy beruházás részeként az ott megtalálható élővilágra vonatkozó adatok alapján várhatóan jelentős hatással lehet. Így a beruházást engedélyező hatóságnak még abban az esetben is, ha ezt az autóversenyt elfogadja az ország társadalmi-gazdasági fejlődése szempontjából fontos tevékenységnek (ami véleményünk szerint a nevetségesség határát súrolja), vizsgálnia kellett volna az engedély kiadása előtt, hogy a beruházás a Natura 2000 területen előforduló, a terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott fajokra és élőhelytípusokra milyen hatást gyakorol majd. A kérelmező olyan dokumentációt, mely ezen hatásokra vonatkozóan bármilyen adatot tartalmazott volna, nem nyújtott be.

(*a jelentős hatás vizsgálata*) A „Magyar Dakar" autóverseny természetvédelmi engedélyezési eljárásával kapcsolatos állásfoglalásunkban[591] a Natura 2000-es hatásvizsgálat megtörténtét is vizsgáltuk. A versenynek a Natura 2000-es területekre gyakorolt hatásaival a Nemzeti Park szakértői véleménye foglalkozott, lényegében ezt az anyagot tekinti a felügyelőség és a főfelügyelőség a „hatások vizsgálatának", ez alapján döntött a felügyelőség úgy, hogy a versenyt engedélyezi[592].
A Nemzeti Park – érdemi részében mindösszesen 2 oldalas – szakértői véleményében a verseny érintett szakaszának adatait tartalmazta, és olyan javaslatokat fogalmazott meg, amelyeket a károk megelőzése és az esetleges helyreállítás érdekében szükségesnek tartott (légifotók készítése, új utak kijelölésének tilalma, nézői pontok kialakításának tilalma a Natura 2000-es területeken, havária-terv készítésének szükségessége). A szakértői vélemény egyértelművé tette, hogy a verseny jellegéből és megrendezésének idejéből az valószínűsíthető, hogy a verseny során a Natura 2000-es területek károsodása várható. A hatóság a beruházást csak akkor engedélyezheti, illetőleg ahhoz szakhatóságként akkor járulhat hozzá, ha megállapítható, hogy az nem veszélyezteti vagy károsítja a Natura 2000 területet, továbbá nem ellentétes a jelölés céljaival. A terv, vagy tevékenység, mely káros hatással lehet a területre csak és kizárólag akkor engedélyezhető, ha az engedély kiadásához kiemelt fontosságú közérdek kapcsolódik.
Az Európai Bíróság kimondta, hogy „a megfelelő vizsgálat" nem pusztán formális eljárási cselekmény, hanem olyan alapos elemzést kell lehetővé tennie, amely megfelel a szóban forgó természeti terület védelme céljainak, ahogyan ezeket a célokat az említett 6. cikk kifejti, különös tekintettel a természetes élőhelyek és a veszélyeztetett fajok védelmére.[593] A Bíróság egy másik ítéletében kifejtette, hogy „Az ilyen vizsgálat tehát feltételezi, hogy az adott területre vonatkozó legújabb tudományos ismeretekre figyelemmel meg kell határozni a terv vagy projekt minden olyan részletét, amely önmagában, illetve más tervvel vagy projekttel együtt a fent megfogalmazott célkitűzésekre hatással lehet."[594]
A fentiek alapján megállapítjuk, hogy a felügyelőség által lefolytatott természetvédelmi engedélyezési eljárás során nem készült olyan vizsgálati anyag, amely alapján egyértelműen kizárható lett volna a Natura 2000-es területek veszélyeztetése, illetve károsítása, sőt, a Nemzeti Park szakértői véleménye a károsodást kifejezetten valószínűsítette. Az engedély maga is számos olyan előírást tartalmazott, mellyel a károkat csökkenteni kívánták, illetve számos előírás éppen a károk későbbi jobb felmérésére vonatkozott (légifelvételek készítése).
A verseny megrendezéséhez álláspontunk szerint nem kapcsolódott olyan közérdek, mint az emberi egészség és élet védelme, a köz biztonságának a fenntartása, valamint a környezet szem-

[591] JNO-544/2010
[592] Kérdéses, hogy a Ket. és főleg a Natura 2000-es Korm. r. szerint alapíthatta-e a hatóság a határozatát olyan saját szervezeti egysége által készített szakvéleményre, amelyet a jogszabály szerint a kérelmezőnek kellett volna elkészítenie.
[593] C-441/03. számú ügy, az Európai Közösségek Bizottsága kontra Holland Királyság, xxxx 22. pont
[594] C-127/02. számú ügy, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels kontra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 54. pont

pontjából kiemelt jelentőségű kedvező hatás elérése. Jelen esetben még a „egyéb kiemelt fontosságú közérdek"[595] sem jöhet szóba. Álláspontunk szerint a rövid idő alatt[596], kizárólag a Nemzeti Park lényegében nemleges szakértői véleményére támaszkodó eljárás befejezéseként a felügyelőség nem adhatott volna ki olyan tevékenységre engedélyt, amely megvalósításakor nem zárható ki a Natura 2000-es területek veszélyeztetése, illetve károsítása. Az engedély jogellenes kiadásával sérült az egészséges környezethez való jog.

(*jelentős hatások hiánya*) Az ócsai filmforgatás tárgyában végzett vizsgálatunk[597] megállapította, hogy az eljáró hatóságok helyesen vették figyelembe a vonatkozó hazai és európai jogszabályokat. Az irányelv 6. cikk (3) bekezdése előírja, hogy figyelembe véve az adott természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata[598] az pontban említett engedélyezési eljárásra következetesen alkalmazza az elővigyázatosság elvét. A Bíróság több ítéletében kifejtette, hogy a nemzeti hatóságok csak akkor engedélyezhetnek egy tevékenységet, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem jár az érintett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatásokkal. Ez az eset akkor áll fenn, ha tudományos szempontból, ésszerűen mérlegelve, kétség nélkül megállapítható, hogy ilyen hatások nem következnek be. Az eljárás során keletkezett jegyzőkönyvekből, illetőleg a határozatok indokolásából egyértelműen megállapítható, hogy a felügyelőség egyrészt megvizsgálta a filmforgatás a terület természetvédelmi helyzetére gyakorolt potenciális hatásait, másrészt a vizsgálat során meggyőződött arról, hogy az ingatlanok természeti épségét illetően veszélyeztető, káros hatások nem keletkeznek. Következésképpen a felügyelőség eljárásával összefüggésben visszásság nem volt megállapítható.

Ellenőrzés és szankciók

Ebben az alfejezetben panaszügyek kapcsán áttekintjük a Natura 2000-es és az általános természetvédelmi jog ellenőrzésre és szankciókra vonatkozó néhány kiemelten fontos rendelkezését. Látni fogjuk, hogy a rendelkezésre álló környezetvédelmi, természetvédelmi jogi, rokonterületi jogi (vízjogi) és a nem közigazgatási jogi (polgári és büntetőjogi) szankciók együttes fenyegetésének lehet(ne) csak elégséges visszatartó hatása, azonban azoknak akár még e legdurvább természetvédelmi normasértések esetén is.

(*a Natura 2000-es engedélyben foglaltak betartásának ellenőrzése*) Az ócsai filmforgatás tárgyában végzett állásfoglalásunkban[599] helyénvalónak találtuk, hogy a 2009. június 19-én a felügyelőség által indított hatósági ellenőrzés keretében tartott helyszíni szemlén tapasztaltak miatt a felügyelőség az engedélyes Kft.-vel szemben természetvédelmi bírság kiszabása iránt hivatalból eljárást indított, s 2010. január 18-án kelt határozattal kétszázötvenezer forint természetvédelmi

[595] 10/A. § (3) bekezdés
[596] Figyelembe véve a 10. § (2) bekezdést is
[597] JNO-116/2011
[598] Például C-127/02. számú ügy, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels kontra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 61., 67-68. pontok
[599] JNO-116/2011

bírságot szabott ki. A felügyelőség az augusztus 4-én tartott helyszíni szemlén észlelt körülmények miatt ezt követően már 500.000 Ft összegű természetvédelmi bírságot szabott ki.
A Tvt. előírja, hogy aki tevékenységével vagy mulasztásával a természetvédelmi hatóság engedélyéhez, hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély, hozzájárulás nélkül vagy attól eltérően végez, természetvédelmi bírságot köteles fizetni. A természetvédelmi bírságot a természetvédelmi hatóság szabja ki[600]. A természetvédelmi bírságra vonatkozó részletszabályokat kormányrendelet állapítja meg[601], jogszabály, illetve egyedi határozat előírásainak megsértése védett természeti értékkel vagy területtel kapcsolatos természetvédelmi hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz vagy bejelentéshez kötött tevékenység engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélküli, illetve engedélytől, bejelentéstől eltérő végzése miatt[602]. A természetvédelmi bírság kiszabására irányuló eljárásban az ügyintézési határidő a vizsgálat lefolytatásakor 90 nap[603] volt. A felügyelőség ezen eljárásával összefüggésben megállapítottuk, hogy a természetvédelmi bírságot a felügyelőség a fent idézett vonatkozó jogszabályi előírások figyelembevételével megfelelően állapította meg. Felhívtuk ugyanakkor a felügyelőség figyelmét az eljárási határidők jelentőségére, betartásuknak garanciális szerepére.
Az Alkotmánybíróság 72/1995. (XII.15.) számú határozatában elvi éllel mutatott rá arra, hogy „a közigazgatásnak (...) alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon." (ABH 1995. 351, 354.) A fentiek mellett rámutattunk arra, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi kérdésekben – a károk gyakori visszafordíthatatlanságára, illetve a jogkövetkezmények visszatartó hatására tekintettel – kiemelkedő fontossággal bír, hogy a károkozó jogellenes tevékenységeket, cselekményeket az elkövetés után a hatóság lehető leghamarabb, az ügyintézési határidőket megfelelően betartva szankcionálja. Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a természetvédelmi bírságokat a felügyelőség az eljárás megindításától számítva több mint fél év elteltével szabta ki, amely nem felelt meg a Korm. rendelet által megállapított 90 napos határidőnek. Az ügyintézési határidők betartásának hiánya azonban az alkotmányos visszásság szintjét nem érte el.

(*az engedély nélküli tevékenység folytatásának megakadályozása*) A „Magyar Dakar" autóverseny természetvédelmi engedélyezési eljárásával kapcsolatos állásfoglalásunkban[604] megállapítottuk, hogy a felügyelőség, bár tájékoztatta az engedélyest arról, hogy az engedéllyel szemben fellebbezést nyújtottak be, ez a verseny lebonyolítását érdemben már nem befolyásolta. A helyszíni ellenőrzések során a Nemzeti Park és a felügyelőség munkatársai – többek között - a nézők figyelmét felhívták az előírásokra, illetve a károkat felmérték és dokumentálták.
A természetvédelmi hatóság korlátozhatja, felfüggesztheti vagy megtilthatja a védett természeti értéket és területet károsító vagy súlyosan veszélyeztető tevékenységeket. Az ilyen határozat – a védett természeti érték, terület közvetlen vagy súlyos sérelme, illetve veszélyeztetése esetében – fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható[605]. A Tvt. ezen túlmenően a Natura 2000 területen élő közösségi jelentőségű faj állományának, valamint élőhelynek veszélyeztetése vagy súlyos sérelme esetén a külön jogszabályban meghatározott hatósági határozat fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatóságát szintén lehetővé teszi[606]. Vagyis elegendő a veszélyeztetés ténye is ahhoz, hogy a felügyelőség a döntését azonnal végrehajthatóvá és így azonnal kikényszeríthetővé nyilvánítsa. A Korm. rendelet a Tvt. előírásaihoz képest szigorúbb, mivel az intézkedést nem a felügyelőség döntésétől teszi függővé, hanem főszabályként kifejezetten azt írja elő, hogy a felügyelőség az engedélyköteles tevékenységet engedély hiányában, illetőleg az engedélyben foglaltaktól eltérő módon végző személyt e tevékenységének

[600] 80. § (1) bekezdés e) pont, valamint (2) bekezdés
[601] 33/1997. (II.20.) Korm. sz. rendelet
[602] A kormányrendelet akkor hatályos 4. § (1) bekezdése, illetve 8. §-a szerint az ilyen esetekben a természetvédelmi bírságot a Tvt. 80. §-a (1) bekezdésének e) pontja alapján kell kiszabni.
[603] A 8. § hatályos szövegezése szerint az ügyintézési határidő három hónap.
[604] JNO-544/2010
[605] Tvt. 78. § (1) bekezdés
[606] Tvt. 78. § (2) bekezdés

a folytatásától tiltsa el. A tevékenység tilalma helyett korlátozás is elrendelhető, amennyiben a Natura 2000 terület védelmének biztosításához ez is elegendő[607].
A felügyelőség a tervezettel összefüggésben tett észrevételeiben arról tájékoztatott, hogy a tevékenység engedély nélküli végzésének megkezdésekor megvizsgálta a fenti jogszabályi rendelkezések alapján történő jogkövetkezmények alkalmazhatóságának feltételét. A Korm. rendelet alapján történő tiltó határozat kiadását a felügyelőség e jogszabályhelyek alapján nem tartotta megalapozottnak. A felügyelőség álláspontja szerint az engedélyezési eljárások során a hatóság megvizsgálta, hogy a tevékenység összeegyeztethető-e a terület védelmi céljaival, és ennek alapján hozta meg a versenyt engedélyező határozatait, melyek szerint a verseny az előírt feltételek betartásával a Natura 2000 védelmi céljainak megvalósítását nem akadályozza. Tekintettel arra, hogy a fentiekben már részletesen bemutatott okok miatt az engedély kiadására sem kerülhetett volna sor, mivel a megvalósításakor nem volt kizárható Natura 2000-es területek veszélyeztetése, illetve károsítása, így a felügyelőség észrevételeit nem állt módunkban elfogadni, a verseny a védelem céljával ellentétben állt, a tevékenység folytatását meg kellett volna tiltani. Még akkor is azonban, ha az engedélyt kiadta és az jogerőssé vált volna, a természetveszélyeztetés észlelésekor a felügyelőségnek a verseny folytatását határozattal kellett volna megtiltania, mely határozatot azonnal végrehajthatóvá kellett volna nyilvánítani és annak végrehajtása iránt intézkednie kellett volna.

(*a természetvédelmi szabályok megsértésének szankciói*) A foktői Duna szigeten engedély nélküli kavicskitermeléssel kapcsolatos vizsgálatunk eredményeképpen[608] megállapítottuk, hogy az ügyben súlyos jogszabálysértések történtek, amelyeket a rendelkezésre álló jogi eszközöknek csak egy részével szankcionáltak. A természetvédelmi eljárásban a felügyelőség 2009. március 13-án természetvédelmi eljárást indított, majd 2009. július 10-én kelt határozatában a tulajdonost 100.000 Ft természetvédelmi bírság megfizetésére kötelezte. A felügyelőség szerint a kavics kitermelése, valamint a sziget és a part közötti meder feltöltése az illegálisan kitermelt kavics szállítása érdekében olyan tevékenységek, amelyek során a természeti állapot megváltozott, a terület eredeti növénytakarója megsemmisült. A létrehozott töltés az eredeti áramlási viszonyokat megváltoztatta, így a folyóvízi halállományra is hatást gyakorolt. A bírságot kiszabó határozattal szemben a kötelezett fellebbezést nyújtott be. A fellebbezés nyomán eljáró Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség az elsőfokú döntést helybenhagyta. A határozat rögzítette, hogy a kötelezett a tevékenység végzésére engedéllyel nem rendelkezett, tevékenységével a Natura 2000 terület védelmi céljainak megvalósulását akadályozta, a lehatárolás alapjául szolgáló természeti állapotot, illetve a fenntartó gazdálkodás feltételeit nem biztosította. A természetvédelmi bírság kiszabásának alapja a határozat szerint nem a sóder kitermelése, hanem az volt, hogy a tevékenység a Duna medrének áramlási viszonyait megváltoztatta. A meder elgátolása a határozat szerint gyengíti, rontja a meder áramlását. A hullámtér és a holtágak fejlődése természetes folyamatok eredménye, ennek köszönhető a folyók esetében az ún. mellékágak létrejötte, majd természetes lefűződésük eredményeként jönnek lére a holtágak, melyek további sorsa természetes életciklusát tekintve a feltöltődés és záró társulásként a lombos erdő létrejötte. Ezek a természeti folyamatok nagyon lényegesek, a biodiverzitás-védelem alapját képezik. A meder áramlási viszonyainak megváltozása a folyó halfajaira is hatással volt, és veszélyeztette a leánykoncér (Rutilus pigus), széles durbincs (Gymneocephalus baloni) és magyar bucó (Zingel zingel) állományait, így a felügyelőség megalapozottan döntött a bírság kiszabásáról.
A közigazgatási eljárásban véleményünk szerint ezzel együtt nem vették teljes mértékben figyelembe a kitermeléssel érintett területeket és az azokon okozott természetvédelmi károkat. A rendelkezésünkre álló iratok alapján a felügyelőség nem vizsgálta sem a fenti eljárásokhoz kapcsolódóan, sem pedig önállóan, hogy a szigeten történt kavicskitermelés, a fák kivágása, illetve a humusz elhordása a területről milyen következményekkel, hatásokkal járt. Így hatósági eljárások

[607] 8. § (1) és (2) bekezdés
[608] JNO-15/2010

sem indultak a tényállás ezen részeinek tisztázása, a szankciók meghatározása és az esetleges következmények felszámolása érdekében.

(*a természeti kárt okozó felelőssége*) A Nagybereki Fehérvíz Természetvédelmi Terület vízszint-csökkentésével kapcsolatban[609] megállapítottuk, hogy a terület kezelőjének jogerős engedélye volt az élőhelyek fenntartása szempontjából egyébként nélkülözhetetlen víz leeresztésére – a kezelő, minthogy elsősorban vadásztatásban volt érdekelt és ehhez száraz területre volt szüksége, élt is ezzel a lehetőséggel. Ugyanakkor az egyes jogágak felelősségi szabályainak különbözőségéből adódóan, az ún. ágazati jogellenesség elve alapján kimondható, hogy a közigazgatási jog előírásai szerint kiadott határozatnak megfelelő tevékenység a polgári jog vagy a büntetőjog szabályai szerint (sőt, akár másik közigazgatási ágazati jog szerint is, hiszen a jogalanyoknak az összes rájuk vonatkozó előírást be kell tartaniuk) lehet jogsértő, amennyiben jelentős természeti kárt okoz. A leeresztéssel – függetlenül annak közigazgatási jogi megítélésétől – a környezet állapotában kár keletkezett, amely kapcsán felmerül a károkozóval szembeni kártérítési igény érvényesítése. A Kvtv. felelősségi szabályai[610] alapján a környezet igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kárnak minősül és arra a Polgári Törvénykönyvnek a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.[611]
A felügyelőség tájékoztatása szerint az illetékes nemzeti park ennek megfelelően járt is el, természetkárosítás gyanúja miatt ismeretlen tettes ellen feljelentést tett. A természetkárosítás bűncselekménye[612] a Btk.[613] szerint 3 évig tartó szabadságvesztéssel büntetendő, abban az esetben, ha az elkövető az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabály szerinti különleges madárvédelmi területet, különleges természetmegőrzési területet, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területet jogellenesen jelentős mértékben megváltoztatja[614]. A cselekményt bárki elkövetheti, az szándékosan és gondatlanul elkövetve is tényállásszerű. E bűncselekmény megállapításának feltétele, hogy a terület megváltoztatása jogellenesen és jelentős mértékben történjen. Büntetőjogi értelemben a tényállásszerűen megvalósított bűncselekmény jogellenességét kizárólag a törvényben nevesített okok zárhatják ki, ezek között azonban a közigazgatási engedély nem szerepel.[615] Az állásfoglalásunk tényállási részében kifejtettek szerint a területen élő fajok létezésének alapvető feltétele a megfelelő szintű vízborítás. A víz leeresztésének tényét, illetve az annak következtében fellépő vízhiányt helyszíni szemlénken is rögzítettük, így véleményünk szerint a beavatkozás mindenképp jelentős mértékben változtatta meg az érintett területet.

(*a vízjogi és természetvédelmi jogi szankciók együttes alkalmazása*) A Dráván Barcs és Bolhó térségében folytatott mederkotrás, kavicskitermelés tárgyában született állásfoglalásunkban[616] az engedély nélküli mederkotrással szemben alkalmazandó szankciókat tekintettük át. A panaszban kifogásolt, engedély nélkül folytatott tevékenység mind vízjogi, mind pedig természetvédelmi szempontból jogsértő volt, ezért azt állapítottuk meg, hogy mindkét jogterület szankcióit alkalmazni kell. A vízjogi felelősségre vonás alapvető szabályait a Vgtv.[617]. és a Vhr.[618]. állapítja meg.

[609] JNO-400/2011
[610] 103. § (1) bekezdés
[611] A Vízitársulat álláspontja szerint: „a környezethasználót polgári jogi felelősség harmadik személyek és nem az eljáró hatóságok vagy más állami szervek vonatkozásában terheli." Felhívjuk a figyelmet a környezet védelméről szóló 1995. évi III. törvény 103. § (1) bekezdésének rendelkezéseire: „A környezet igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kárnak minősül és arra a Polgári Törvénykönyvnek a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályait (Ptk. 345-346. §-ai) kell alkalmazni." A környezetkárosítónak az ágazati a polgári jogi és esetenként a büntető jogi szabályok alapján is felelnie kell, és ebben a relációban megjelenhetnek az állami szervek is érintettként.
[612] 281. §.
[613] A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
[614] A tényállás (2) bekezdésének fordulata
[615] Btk. 22-31. §-ai
[616] JNO-485/2010
[617] A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
[618] A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet

A Vgtv. alapján, ha a vízimunka elvégzése, illetve a vízilétesítmény megépítése vagy átalakítása engedély nélkül vagy az engedélytől eltérően történt, az üzemeltetési engedély kiadása megtagadható. Amennyiben a hatóság a létesítmény megvizsgálása után – az eset összes körülményeire is figyelemmel – a fennmaradási engedélyt utólag megadja, a létesítő bírság fizetésére köteles. A bírság az engedély nélkül létrehozott építmény értékének 20%-áig, engedély nélküli vízimunka vagy vízhasználat esetén a mindenkori vízjogi szabálysértési felső értékhatár ötszörösséig terjedhet[619]. A Vhr. számos tekintetben feljogosítja a felügyelőséget, hogy kötelezést írjon elő a jogsértésekkel szemben[620]. Így a hatóság kötelezhet a vízjogi engedély nélkül vagy az attól eltérően végzett kivitelezés megszüntetésére, felfüggesztésére, továbbá az engedély nélkül vagy az engedélytől eltérően elvégzett vízimunka vagy megépített vízilétesítmény átalakítására, meghatározott módon megvalósított fennmaradására és üzemeltetésére vagy megszüntetésére[621].

A természetvédelmi felelősség alapvető szabályait a Tvt. tartalmazza. E szerint a természetvédelmi hatóság korlátozhatja, felfüggesztheti vagy megtilthatja a védett természeti értéket és területet károsító vagy súlyosan veszélyeztető tevékenységeket. A határozat – a védett természeti érték, terület közvetlen vagy súlyos sérelme, illetve veszélyeztetése esetében – fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítható[622]. A Tvt. előírja a természetvédelmi bírság fizetésének kötelezettségét is. Bírságot kell fizetnie mindannak, aki tevékenységével vagy mulasztásával a) a természet védelmét szolgáló jogszabály, illetve egyedi határozat előírásait megsérti; b) a védett természeti értéket jogellenesen veszélyezteti, károsítja, elpusztítja, vagy védett természeti terület állapotát, minőségét jogellenesen veszélyezteti, rongálja, abban kárt okoz; c) a védett természeti területet, továbbá barlangot jogellenesen megváltoztatja, átalakítja, illetve azon vagy abban a védelem céljával össze nem egyeztethető tevékenységet folytat; d) a védett élő szervezet, életközösség élőhelyét, illetőleg élettevékenységét jelentős mértékben zavarja; e) a természetvédelmi hatóság engedélyéhez, hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély, hozzájárulás nélkül vagy attól eltérően végez természetvédelmi bírságot köteles fizetni[623].

Figyelemmel a Natura 2000 területek érintettségére, külön alkalmazni kell az erre vonatkozó előírásokat is. A Natura 2000-es kormányrendelet alapján[624] a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területeken a természetvédelmi előírások megsértése esetén a Tvt. egyes szankciókra vonatkozó előírásait, valamint a természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló jogszabályban foglaltakat megfelelően alkalmazni kell. A természetvédelmi törvény alapján a Natura 2000 területen élő közösségi jelentőségű faj állományának, valamint élőhelynek veszélyeztetése vagy súlyos sérelme esetén a külön jogszabályban meghatározott hatósági határozat fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítható[625]. Állásfoglalásunkban külön felhívtuk a figyelmet arra, hogy a közösségi jelentőségű területek károsodása az állam közösségi jogi felelősségét alapozhatja meg, s az Európai Unió Bizottságának jogsértési eljárását vonhatja maga után. A Tvt. szerint továbbá a természetvédelmi hatóság jogszabályban meghatározott előírások teljesítése érdekében az ügyfeleket kötelezheti az eredeti állapot helyreállítására, különösen a károsodott természeti érték és terület, továbbá a védett természeti érték és terület helyreállítására[626], illetve a Tvt.-ben meghatározott esetben[627] a Kvtv. és a külön jogszabályokban meghatározottak szerinti megelőzési, illetve helyreállítási intézkedésre[628].

A Tvt. a Kvtv.-hez hasonlóan azt is hangsúlyozza, hogy a természetvédelmi bírság nem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására,

[619] 29. § (3) bekezdés, 2012. V. 15-től hatályos szöveg szerint a bírság az engedély nélkül létrehozott építmény értékének 80%-áig, engedély nélküli vízimunka vagy vízhasználat esetén 1.000.000 forintig terjedhet. Természetes személy esetében a bírság összege nem haladhatja meg a 300.000 forintot.
[620] 18. § (1) bekezdés
[621] 18. § (1) bekezdés a) pont
[622] 78. § (1) bekezdés
[623] 80. § (1) bekezdés
[624] 13. § (1) bekezdés
[625] 78. § (2) bekezdés
[626] 77. §
[627] 80. § (1) bekezdésének a) és e) pont, (2), (3), (5) és (6) bekezdés
[628] 78/A. §

felfüggesztésére, tiltására, továbbá a helyreállításra vonatkozó kötelezettség teljesítése alól[629], ezért az állásfoglalásunkban áttekintettük az erre vonatkozó legfontosabb jogszabályokat is. A polgári jogi felelősség speciális természetvédelmi tartalmát a Tvt. maga határozza meg. Eszerint az, aki a természet védelmére vonatkozó jogszabályokat, egyedi hatósági előírásokat megszegve kárt okoz, a kárt a Polgári Törvénykönyv veszélyes üzemi felelősség szabályai[630] szerint köteles megtéríteni[631]. A Tvt. meghatározza a természet védelmének szabályai megszegésével okozott kár körét is: a) a tényleges vagyoni kárt, b) az elmaradt hasznot, c) a károkozás felszámolásával kapcsolatban felmerült indokolt költséget, d) a természeti állapot és minőség károsodásából eredő, illetve e) a társadalom, annak csoportjai vagy az egyének életkörülményeinek romlásában kifejeződő nem vagyoni kárt[632].
Végül figyelembe kell vennünk végső eszközként a Btk. természetkárosítás tényállását is. A védett területek vonatkozásában büntetendő az, aki a) az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabály szerinti különleges madárvédelmi területet, különleges természetmegőrzési területet, vagy annak jelölt területet, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területet, vagy annak jelölt területet, vagy b) védett 1. természeti területet, 2. barlangot, 3. élő szervezetek életközösségét, vagy azok élőhelyét jogellenesen jelentős mértékben megváltoztatja[633]. Alapvető fontosságú, a gyakorlatban mégis ritkán érvényesül, hogy a vonatkozó büntető eljárási szabályok alapján a hatóság tagja és a hivatalos személy, továbbá, ha külön törvény előírja, a köztestület köteles a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt – ha az elkövető ismert, annak megjelölésével – feljelenteni[634].
A felügyelőségnek mindezek alapján az engedély nélkül végzett és az előzetes vizsgálatot lezáró határozatban megállapítottak szerint környezetveszélyeztetőnek minősülő mederkotrási tevékenységet meg kellett volna tiltania, továbbá köteles lett volna vízügyi és természetvédelmi bírságot kiszabni, továbbá büntetőfeljelentést tenni természetkárosítás miatt. Mindaddig, amíg a meder kotrása és a kavics kitermelése engedély nélkül zajlik, az egészséges környezethez való joggal összefüggő folyamatos visszásság áll fent. Erre tekintettel felhívtuk a Dél-Dunántúli Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságot, hogy az engedély nélkül végzett mederkotrási tevékenységet és kavicskitermelést szüntesse meg és kezdeményeztük, hogy a Dél-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség mind vízügyi, mind pedig természetvédelmi hatáskörében járjon el és tegyen intézkedést valamennyi szükséges jogi eszköz alkalmazásával az elkövetett jogsértések megfelelő szankcionálására és a további környezetveszélyeztető, környezetkárosító tevékenység megakadályozására.

Természetvédelem és rokonterületi jogok

Rokonterületi jogoknak nevezhetjük azokat a közigazgatási jogágazatokat, amelyek többségét a Kvtv. is felsorolja[635], azzal, hogy megalkotásuk és alkalmazásuk során a környezetvédelmi kódexben lefektetett alapvető szabályokra figyelembe kell venni. Ebben az alfejezetben a rokonterületi jogok közül áttekintjük a földjog természetvédelem szolgálatába állítható szankcióit, de azokat az építési jogi szabályokat is, amelyek a telekhatárok megváltoztatásával az adott területre vonatkozó eredeti természetvédelmi célkitűzések keresztülhúzására is alkalmasak lehetnek. Az építési jognak, különösen pedig a településrendezésre vonatkozó szabályoknak és gyakorlatnak ezen kívül is igen jelentős természetvédelmi vonatkozásai vannak. Ezeket a településrendezésről szóló fejezetben tárgyaljuk részletesen, itt csak a helyi védettségre vonatkozó ugyancsak önkor-

[629] 80. § (5) bekezdés
[630] 345–346. §
[631] 81. § (1) bekezdés
[632] 81. § (2) bekezdés
[633] 281. § (1) és (2) bekezdés
[634] A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, 171. § (2) bekezdés
[635] 3. § (1)-(2) bekezdés

mányzati szintű jogalkotás és a természetvédelmi jog sok tekintetben konkurens helyzetéből eredő visszásságokat taglaljuk. Ugyancsak fontos rokonterületek a kulturális örökség (világörökség) védelme, a belterületi fák védelmére vonatkozó kormányrendelet és az esetleges ugyanilyen tárgykörű önkormányzati rendeletek, az agrárigazgatásból kézenfekvően az erdészeti jog, az iparigazgatásból a bányászati jog és természetesen a vízgazdálkodási jog is – valamennyi területről be tudunk mutatni egy-egy jogesetet. Végül pedig egy nagyobb témavizsgálatunkra hivatkozva az egészségügyi jog egyik területéről, a gyógynövényekre vonatkozó európai és hazai szabályozásról mutatjuk ki, hogy gazdag természetvédelmi kapcsolatrendszerrel rendelkeznek.

(*a földjog szabályainak természetvédelmi alkalmazása*) Az ócsai filmforgatás tárgyában végzett vizsgálatunkban[636] megállapítottuk, hogy az ügyben igen aktív szerepet betöltő társadalmi szervezet, a Levegő Munkacsoport (LMCs) a vizsgált területek tekintetében a termőföldek engedély nélküli más célú hasznosítása miatt bejelentést tett a földhivatalnál. Tekintettel arra, hogy a földhivatal a bejelentés nyomán tartott helyszíni szemlén megállapította, hogy a Kft. három ingatlant egészben, egyet pedig részben engedély nélkül vett igénybe, határozattal az eredeti állapot helyreállítását rendelte el. Miután pedig a hatóság egy újabb szemlén meggyőződött arról, hogy az eredeti állapotot helyreállították, elfogadta a termőföldek eredeti állapotba történő helyreállítását és földvédelmi járulékot, valamint földvédelmi bírságot szabott ki. A termőföld védelméről szóló törvény[637] (Tftv.) ugyanis úgy rendelkezik, hogy a más célra engedély nélkül hasznosított termőföldet eredeti állapotába helyre kell állítani, kivéve, ha az ingatlanügyi hatóság - földvédelmi szempontok mérlegelése alapján, indokolt esetben - kérelemre a más célú hasznosítás folytatásához hozzájárul. (...) Az engedély nélküli más célú hasznosítás miatt indult eljárást az igénybevevővel szemben kell lefolytatni, termőföld engedély nélküli hasznosításának pedig az minősül, ha a más célú hasznosítás megkezdésekor az engedélyezés még nem történt meg[638].
A Tftv. előírja továbbá, hogy ha a termőföld más célú hasznosításával kapcsolatban az eredeti állapot helyreállítását elrendelték vagy az ingatlanügyi hatóság a más célú hasznosítás folytatásához hozzájárult – a (2) bekezdésben foglalt esetet kivéve –, a földvédelmi bírságot és a termőföld időleges vagy végleges más célú hasznosításáért a földvédelmi járulékot meg kell fizetni. A kötelezett az eredeti állapot helyreállítását – annak elvégzését követő 8 napon belül – köteles az ingatlanügyi hatóságnak bejelenteni. A bejelentés alapján az ingatlanügyi hatóság helyszíni szemlét tart, a helyreállítás elfogadása esetén dönt a fizetendő földvédelmi járulék és bírság kérdésében, vagy újabb határidő megjelölésével a helyreállítás érdekében szükséges további munkák elvégzését írja elő[639]. Tekintettel arra, hogy a földhivatal eljárását a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően folytatta le, azaz elrendelte az eredeti állapot helyreállítását, majd helyszíni szemlén ellenőrizte, majd jóváhagyta a termőföldet igénybevevő Kft. eredeti állapot helyreállítása érdekében végzett munkálatait, s földvédelmi járulékot és bírságot szabott ki, az ügyben visszásság nem keletkezett.

(*védett terület csökkentése az ingatlanhatárok megváltoztatásával*) A Szeged területén található élményfürdő építésével kapcsolatosan több évig folytatott vizsgálatunkban[640] a tényállás szerint 2008. április 11-én Szeged Megyei Jogú Város közgyűlése megszavazta a városrészi építési szabályzatot, mely a beépítésre szánt területek között tartalmaz szabályokat a szóban forgó területre vonatkozóan. A rendelet mellékletében található szabályozási tervben szerepel a Szent Erzsébet templom, mint két közterület által határolt magánterület. A rendelkezésünkre álló iratok alapján megállapítottuk, hogy a szabályozási vonal, ami a közterületet és a nem közterületet választja el egymástól, a rendelet hatályba lépésével úgy változott, hogy a közterületből földrészletet vett el a magánterület javára, melynek során 2411 m^2-ről 2346 m^2-re csökkent a helyi

[636] JNO-116/2011
[637] 2007. évi CXXIX. törvény
[638] Tftv. 16. § (1), (2) és (3) bekezdés
[639] 17. § (1), (4) bekezdés
[640] JNO-63/2010

természeti védelmet élvező közterület nagysága. A helyi védettségi rendelet 3. számú melléklete alapján az a földrészlet, amellyel a közterületet csökkentették a magánterület javára, védett, ezáltal a közterületi ingatlan területe úgy csökkent, hogy a természeti védettség alatt álló terület csökkenését is eredményezte, anélkül azonban, hogy ezt megelőzően a kérdéses helyrajzi számon található terület védettségét megszüntették volna. Nem vitatható, hogy a védetté nyilvánított természeti terület esetében a védettség – legyen az akár országos vagy helyi jellegű – megszüntethető. A Tvt. határozza meg az erre vonatkozó eljárás rendjét, kimondva, hogy fel kell oldani a természeti érték vagy terület védettségét, fokozott védettségét, ha annak fenntartását természetvédelmi szempontok a továbbiakban nem indokolják. A védettség feloldása során a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy a helyi védett természeti terület védettségének a feloldásához az igazgatóság véleményét be kell szerezni[641]. E rendelkezés alapján tehát a védelem megszüntetése esetén, hasonlóan a védetté nyilvánításhoz, részletesen elemezni kell annak indokoltságát, a védettség megszüntetésének várható következményeit, illetve mérlegelni kell az illetékes nemzeti park igazgatóság véleményét. A helyi védettségi rendelet maga is a Tvt.-vel összhangban szabályozza a védelem feloldását kimondva, hogy a vonatkozó eljárás során a szakhatóságok állásfoglalását be kell szerezni, illetőleg a védetté nyilvánítást vagy annak feloldását megelőzően értékvizsgálatot kell készíteni, melyhez be kell szerezni a környezetvédelmi hatóság, valamint a védett érték jellegétől függően a kulturális örökségvédelmi hatóság, a területileg illetékes nemzeti park igazgatóság és a területi főépítész véleményét. A Tvt.-vel ugyancsak teljes mértékben összhangban áll a helyi rendelet azon szabálya, mely alapján a védetté nyilvánítás feloldására akkor kerülhet sor, ha annak fenntartását természetvédelmi szempontok a továbbiakban nem indokolják és a védelemben részesülő természeti érték károsodása olyan mértékű, hogy az már vissza nem fordítható. A szóban forgó ügyben azonban az önkormányzat az említett eljárást nem folytatta le, tekintettel arra, hogy a védettséget – hivatalos álláspontjuk szerint – nem kívánták megszüntetni, a helyi védettségi rendelet módosítására ezzel kapcsolatban nem került sor.

A jegyző által az állásfoglalás-tervezetünkre küldött válaszlevél szerint a telekalakítási eljárás során, a vonatkozó ingatlan-nyilvántartási és telekalakítási jogszabályok alapján lehetőség van arra, hogy egy telken belül több építési övezet kialakítására kerüljön sor. Ez kétségtelenül így van, a telekalakítás eredményeként azonban mégis csökkent a védett terület mérete, és a természetvédelmi oltalom alatt álló ingatlan egy része kikerült a védettség alól, anélkül azonban, hogy ezt az idézett jogszabályok szerint kötelező eljárás megelőzte volna.

A településrendezési rendelet előkészítése során jelezték a véleményezésbe bevont közigazgatási szervek – így az illetékes környezetvédelmi felügyelőség és az illetékes nemzeti park igazgatóság – hogy az építési övezet kijelölését, környezet- és természetvédelmi szempontból nem támogatják. Nem vitatható, hogy a védettségi szint csökkentése nagyságrendjét tekintve mindössze egy 65 nm-es területet érint, amely a rendelkezésre álló adatok szerint önmagában különösebb ökológiai, természetvédelmi értékkel nem rendelkezik, azaz önmagában semmiképp nem tekinthető jelentős sérelemnek, valamint az is feltétlenül megemlítendő, hogy a terület közösségi tulajdonba, az Újszegedi Római Katolikus Egyházközség tulajdonába került, jóllehet közvetve, telekcsere ügylettel kiegészítve egy gazdasági célú építési beruházás (a szegedi élményfürdő fejlesztése) célját szolgálta.

Az önkormányzat által alkalmazott megoldás, illetve annak elvi alapjai az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmét jelentik és ez független attól, hogy mekkora területről van szó és milyen célra kívánják felhasználni. Az önkormányzat által alkalmazott jogi megoldás ugyanis a védett terület védettségének megszüntetésével kapcsolatban fontos elvi kérdést vet fel és rendkívül káros precedenst teremtene, ha a természeti védettség alatt álló ingatlanok határainak megváltoztatásával a védettséget minden további nélkül meg lehetne szüntetni. Az elmondottakra tekintettel tehát az ügyben konkrét intézkedést nem kezdeményeztünk, azonban elvi éllel hangsúlyoztuk, hogy a védettség feloldása nélkül alkotmányos visszásságot okoz az a döntés,

[641] 24. § (4) bekezdés

melynek eredményeként egy védett ingatlan területe csökken, mert egy részét nem védett ingatlanhoz csatolják. Állásfoglalásunkat tájékoztatásul megküldtük az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségnek, valamint az illetékes Nemzeti Park Igazgatóságnak, és felhívtuk a figyelmüket, hogy az általunk ismertetett szempontokat hasonló ügyekben vegyék figyelembe.

(*a helyi védettség és a településrendezés viszonya*) A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában született állásfoglalásunkban[642] szereplő védett növénytársulás fenntarthatóságával kapcsolatban megállapítottuk, hogy annak megóvása a helyi önkormányzat által helyi védettség alá helyezéssel és az ezzel összhangban rendelkező HÉSZ szabályok megalkotásával lenne csak biztosítható, ez felelne meg mind a Tvt., mind pedig Szentendre város Környezetvédelmi Programjának. Figyelemmel kell lenni ugyanis arra, hogy a rendezési tervhez készült véleményezési anyagban is többször megfogalmazták, hogy az elszigetelt szubpannon sztyeppe fennmaradása kétséges, emiatt hatékony, ténylegesen megvalósítható önkormányzati lépésekre van szükség. A Tvt. meghatározza a területi védelem alá helyezésére irányuló eljárás kötelező szabályait.[643] Ezek szerint a védetté nyilvánításra bárki javaslatot tehet. Amennyiben az előkészítés helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánításra irányul, a helyi védetté nyilvánítást a települési önkormányzati jegyző készíti elő. Az előkészítés során meg kell vizsgálni a védetté nyilvánítás indokoltságát, a védelem céljainak megvalósításához szükséges intézkedéseket és a védelemhez szükséges feltételek, pénzügyi eszközök biztosíthatóságát, valamint a védelem várható következményét.
Az építészeti és természeti értékek helyi védelméről szóló szentendrei önkormányzati rendelet rendelkezik a helyi védelem fajtáinak köréről. E szerint helyi védelmi területnek minősíthető az épített vagy a természeti környezet olyan összefüggő egysége, ahol az adott terület, tájrészlet védett vagy fokozottan védett növény- illetve állatfajok élőhelyéül szolgál, illetőleg a tájrészlet, a természeti együttes a város egészének elválaszthatatlan vagy fontos eleme. A továbbiakban a normaszöveg rögzíti a helyi védelem alá helyezésre vonatkozó eljárási szabályokat. A Tvt. rendelkezéseivel összhangban a helyi természetvédelmi rendelet megállapítja, hogy a helyi védelemben való részesítésre és annak megszüntetésére bármely állampolgár vagy társadalmi szervezet javaslatot tehet. A javaslat alapján a védendő érték tulajdonosa véleményének figyelembevételével a Környezetvédelmi és Városfejlesztési Bizottság tesz előterjesztést a képviselőtestülethez[644]. Ezek az országos és helyi szabályok együttesen rögzítik tehát azokat az elvárásokat, amelyeket alkalmazni szükséges a védetté nyilvánításra irányuló eljárás során. Az eljárás leglényegesebb pontja, hogy meg kell vizsgálni a védelem alá helyezés indokoltságát és a további feltételeket. Ezeknek a lépéseknek a megtétele az előkészítést végző számára kötelező, attól nem tekinthet el. Kizárólag a megfelelő előkészítést követően várható megalapozott döntés a település képviselőtestületétől.
Az ügyben panaszos helyi környezetvédelmi egyesület, a Baráti Kör által elkészített botanikai felmérést eljuttatta az önkormányzat részére, továbbá kezdeményezéssel élt a terület értékes növénytársulásának helyi védelem alá helyezése érdekében. A Baráti Kör kezdeményezése alapján az önkormányzat Környezetvédelmi és Városfejlesztési Bizottsága 2009. év januári ülésének napirendjén szerepelt a kezdeményezés megtárgyalása, azonban arra vonatkozóan semmilyen tartalmú határozat nem született. A Szentendre természeti értékeit bemutató szakértői anyag helyi védelemre javasolt területként tartalmazza az Egres utca – Tegez utca körzetet. Ezt a szakértői javaslatot két alkalommal – 2009 áprilisi és 2009 novemberi ülésén – tárgyalta a képviselőtestület, azonban a rendelkezésünkre álló adatok szerint eddig nem született döntés a tárgyban. 2009 novemberében újabb kezdeményezést nyújtott be a Polgármesteri Hivatalhoz a Baráti Kör a terület helyi védelem alá helyezésének tárgyában. Megállapítható, hogy Szentendre város a szabá-

[642] JNO-159/2010
[643] Tvt. 25. § (1)-(10) bekezdései
[644] 47/2000. (IX.15.) önk. rendelet 4. § (2) bekezdés

lyozási terület helyi védelem alá helyezésére irányuló eljárást folytat, amelyre a fentiekben bemutatott jogszabályok rendelkezései alkalmazandók. Ezzel az eljárással párhuzamosan ugyanakkor folyik egy településrendezési eljárás is, amely a szóban forgó területet szintén érinti.
Az Étv. szerint[645] a HÉSZ az a dokumentum, amelyben az önkormányzat az építés helyi rendjének biztosítása érdekében megállapítja a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket. Az Étv. meghatározza a HÉSZ kötelező tartalmi elemeit, ennek körében rendelkezik arról, hogy a HÉSZ-nek tartalmaznia kell a védett és a védő területekre vonatkozó szabályozást. A HÉSZ mellékleteként készülő szabályozási tervben az építési jog alapján pedig kötelező tartalmi elemként szerepel a védett és védő területek lehatárolása – ez a rendelkezés módot ad a kétféle szabályozás összehangolására. A helyi építési szabályzat és szabályozási terv az adott területen építési, területhasználati jogosultságokat keletkeztető jogszabályok. A helyi védelem alá helyezési eljárás befolyásolja a terület felhasználhatóságát, egy olyan függő jogi helyzetről van tehát szó, amely befolyással bír a településrendezési eljárás során elfogadni kívánt településrendezési eszközök tartalmi elemei körének alakulására, az alkalmazható rendelkezésekre.
Mindezek alapján álláspontunk szerint a helyi védelem alá helyezési eljárás befejezéséig, a terület természetvédelmi státuszának megfelelően feltárt és vizsgált, illetőleg a már elkészült és rendelkezésre álló szakvélemények, botanikai felmérések figyelembevételével történő eldöntéséig nem hozható megalapozott önkormányzati döntés a településrendezési eszközök elfogadásának tárgyában.

(*világörökségi védelem*) A kulturális örökség védelme és a természetvédelem több tekintetben is hasonló jogintézményekkel operál, így például mindkét jogterület használja az egyedi hatásvizsgálati eljárások módszertanát, illetőleg, ahogyan az alkotmányos alapok tárgyalása során láthattuk, hogy az adatvédelem terén is hasonló problémákat hasonló módon old meg a két jogterület.
A Budapest V. kerület, Tüköry utca 4. számú ingatlanra vonatkozó településrendezési eljárás tárgyában kiadott állásfoglalásunkban[646] megállapítottuk, hogy a módosítással érintett ingatlan a Budapest látképe világörökségi helyszín pufferzónájában helyezkedik el. A Világörökség Egyezményben[647] nem szerepel a pufferzóna fogalma, hanem az Egyezmény Végrehajtási Irányelvei[648] határozzák meg annak fogalmát és tartalmazzák az arra vonatkozó szabályokat. Korábban több jelentős ügyben is foglalkoztunk világörökség védelmi témakörökkel[649] és már ott is rámutattunk, hogy a Végrehajtási Irányelvek rögzíti, hogy a Világörökségi Listán szereplő helyszín kiemelkedő egyetemes értéket foglal magába, a pufferzóna pedig ennek, és a helyszín integrálásának nyújt járulékos védelmet[650]. Az Egyezmény végrehajtásáért felelős UNESCO Világörökség Bizottság a védelmi funkciót olyan jelentősnek ítéli meg, hogy a részes államoknak nem csak a helyszín, hanem a pufferzóna esetében is tájékoztatni kell a Bizottságot a tervezett nagyobb helyreállítási

[645] Étv. 13. § (1) és (2) bekezdései
[646] JNO-627/2010
[647] A világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló, az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete Általános Konferenciájának ülésszakán Párizsban 1972. november 16-án elfogadott Egyezményt az 1985. évi 21. törvényerejű rendelet hirdette ki, amelyet 1985. október 15-től kellett alkalmazni Magyarországon.
[648] „103. Ahol szükséges, a világörökségi terület megfelelő védelme érdekében, ott megfelelő pufferzónát kell kijelölni. 104. A jelölt terület hatékony védelme céljából, a pufferzóna egy olyan, a jelölt helyszínt körülölelő terület, amelynek használatára és fejlesztésére kiegészítő jogi és/vagy szokásjogi korlátozásokat vezettek be azzal a céllal, hogy a világörökség helyszín védelemét egy újabb szinttel növeljék. A pufferzónának a jelölt helyszín közvetlen környezetét kell tartalmaznia, fontos panorámákat és egyéb területeket vagy jellegzetességeket, amelyek funkcionális jelentőséggel rendelkeznek a helyszín védelme szempontjából. A pufferzónát alkotó területet minden esetben megfelelő eljárás keretében kell kijelölni. A méretre, jellemzőkre és a pufferzóna megengedett felhasználásaira vonatkozó információt és a pufferzóna, valamint jelölt terület pontos határait jelző térképet a jelöléskor rendelkezésre kell bocsátani. 105. Egyértelmű magyarázatot kell nyújtani arra vonatkozóan is, hogy a védőzóna hogyan védi a világörökségi helyszínt. 106. Ahol nem javasolnak védőzónát, ott a jelölési dokumentációnak nyilatkoznia kell arról, hogy arra miért nincs szükség. 107. Bár a védőzónák normális esetben nem alkotják a jelölt helyszín részét, a helyszín Világörökség Listára történt felvételét követő bármely a pufferzónán végrehajtott módosítást a Világörökség Bizottságnak kell jóváhagynia."
[649] OBH-3327/2008 és OBH-3737/2008 (a szerencsi-tokajhegyaljai, illetőleg a belső erzsébetvárosi ügyek)
[650] 172. bekezdés

tevékenységről, vagy új építkezésekről, melyek hatást gyakorolhatnak a helyszín által képviselt kiemelkedő egyetemes értékre. A Bizottság álláspontja szerint a pufferzóna nem képezi ugyan a Világörökségi Listán szereplő helyszín részét, de itt is érvényesülnie kell a korlátozásoknak a listán szereplő helyszín védelme érdekében. A vonatkozó magyar szabályozás[651] is egységes műemléki védelem alá helyezi Budapest világörökségi helyszíneit és a hozzá kapcsolódó pufferzónákat.

A szóban forgó ügyben a településrendezési módosítással érintett ingatlan műemléki jelentőségű terület, és mint ilyen a területi műemlékvédelem körébe tartozik[652]. A kulturális örökség védelméről szóló törvény[653] (Kötv.) szerint a kulturális örökség elemei: a régészeti örökség, műemléki értékek, valamint a kulturális javak[654]. A Kötv. szerint továbbá a műemléki érték minden olyan építmény, kert, temető vagy temetkezési hely, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési tárgyaival együtt[655].

Mindezek alapján a módosítással érintett ingatlan műemléki érték, vagyis a kulturális örökség elemei közé tartozik. Emiatt a településrendezési szabályok szerint, bár valóban csak egy ingatlanra kiterjedő, kismértékű tervmódosításról volt szó, az eljárás mégsem tartozhatott az Étv.-ben megjelölt kivételes, rövidített, egyszerűsített eljárások közé, sőt kifejezetten szükséges lett volna a stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása is[656].

(*természetvédelmi károkat okozó vízjogi engedély*) A Nagybereki Fehérvíz Természetvédelmi Terület vízszintcsökkentésével kapcsolatban[657] állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a területre kötött haszonbérleti szerződés tartalmában nem vesz tudomást a terület természetvédelmi értékeiről, annak országos védettségi státuszáról. Az időközben a területre érvényesített védettségi, minősítési kategóriák (a Magyarország uniós csatlakozásával életbe lépő Natura 2000 státusz, valamint a Ramsari Egyezmény alapján fennálló védettség) és jogszabályváltozások (a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet) ellenére sem módosították a szerződést, így az hatályba lépésétől a mai napig több ponton ellentétes a védetté nyilvánítási határozattal. A védetté nyilvánítási határozat ugyanis egyértelműen meghatározza a terület elsődleges rendeltetését, természetvédelmi célkitűzéseit, és ezek megvalósításához szükséges alapvető lépéseket.

A terület vízkormányzását a vízjogi engedélyek módosításával már 1977-ben a természetvédelmi célokhoz kellett volna igazítani, hiszen a védetté nyilvánító határozat ezen célokat egyértelműen rögzítette, melyet a területre vonatkozó vízjogi üzemeltetési engedélyben nem rögzítettek, így a hatóság 32 évig e tekintetben mulasztásban volt. A vízjogi engedélyek közül a 2009. október 9-én kiadott, a nemzeti park javaslatát beépítő vízjogi engedély érvényesítette először a nemzetközi természetvédelmi kötelezettségeket a vízkormányzásra vonatkozó előírásokban. E tekintetben és ekkor tehát a felügyelőség megfelelően járt el az elsőfokú határozat, azaz a vízjogi engedély kiadásakor. Ugyanakkor a főfelügyelőség, helyt adva a területet kezelő Kft. fellebbezésében foglaltaknak, az elsőfokú határozat megsemmisítésével egyidejűleg a vízjogi engedély természetvédelmi jellegű előírásait is megsemmisítette a Nekotára vonatkozóan. A főfelügyelőség ezáltal egy természetvédelmi szempontból megfelelő engedélyt semmisített meg. A felügyelőség a megismételt eljárásban a főfelügyelőség iránymutatásának megfelelően járt el. Arra hivatkozva, hogy az új

[651] Budapest és Pannonhalma Világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításról szóló 7/2005. (III.1.) NKÖM rendelet és a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény

[652] A Budapest és Pannonhalma Világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításról szóló 7/2005. (III.1.) NKÖM rendelet, 1. melléklet

[653] A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény

[654] 7. § 5. pont

[655] 7. § 10. pont

[656] Étv. 9. § (10) bekezdés, SKV rendelet 4. § (1.) ill. (2.) bekezdés

[657] JNO-400/2011

eljárás során is kizárólag a természetvédelmi kezelési terv tervezete állt rendelkezésre a nemzeti park által kért vízszintek alátámasztására, az elsőfokú vízügyi hatóság a nemzeti park által kért vízszintnél alacsonyabb szintben határozta meg a „tartandó vízszintet". A megismételt eljárás során így meghozott határozat az év nagy részére egy földfelszín alatti vízszintet írt elő a Nekotára nézve. Az engedély az ennél magasabb vízszint (értsd: valóságos vízborítás) tartását az év további, kisebb részére sem írja elő kötelezettségként, csupán jogot ad rá az engedélyesnek. Ez az előírás ellentétes a terület 1977-es védetté nyilvánítási határozatában foglaltakkal, a 2004-től kötelező Natura 2000 előírásokkal, valamint a Ramsari Egyezmény célkitűzéseivel.
A felügyelőség által kiadott jogerős vízjogi üzemeltetési engedély már nem tartalmazott olyan előírást, amely biztosította volna az országos jelentőségű védett természeti terület vonatkozásában a szükséges vízszintek tartását, így az ott élő növény és állatvilág védelmét, háborítatlanságát. Ellenkezőleg: a kiadott, 2010. december 6-án kelt vízjogi engedély az év 9 hónapjában kötelezővé, a fennmaradó 3 hónapban pedig lehetővé teszi egy alapvetően vízjárta, víztől függő, és többszintű jogi védelmet is ezért élvező terület tökéletesen vízmentes állapotban tartását. A Vízitársulat az ezen engedélyben foglaltak betartásával, illetőleg azt nem megsértve járt el, amikor a víz területről történő leeresztését megkezdte. Azonban 2011. tavaszi-nyári időszakában a víz leeresztésével sérültek, helyenként megszűntek a terület védelmének alapvető feltételei, veszélybe sodorva ezzel a területen élő, vízhez kötődő élővilágot, köztük az ott fészkelő madarakat. A Vízitársulat a területen élő vízimadarak és más állatfajok életterének csökkentésével természeti kárt okozott. Az ügyben az intézkedéseink között javasoltuk a Vidékfejlesztési Minisztternek, hogy a Nagyberek-Fehérvíz Természetvédelmi Terület természetvédelmi kezelési tervének kihirdetéséről gondoskodjék, felhívtuk továbbá a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-t, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a Nagyberek-Fehérvíz Természetvédelmi Terület vonatkozásában megkötött haszonbérleti szerződés felülvizsgálata érdekében, melynek során legyen tekintettel a terület természetvédelmi státusára, természeti értékeinek megőrzésére.

(*a városi zöldfelületek jelentősége*) A Belváros Főutcája kialakításával kapcsolatban lefolytatott állásfoglalás-tervezetünkben[658] áttekintettük a városi környezet alakítása és átépítése kapcsán a közterületi zöld felületek növelésére vonatkozó alkotmányos kötelezettség kérdését, a zöldfelületek jelentőségét az egészséghez és az egészséges környezethez való jog biztosításában. Budapesten 14,4 négyzetméter zöldfelület jut egy lakosra, ami nemzetközi összehasonlításban igen alacsony (Berlinben ugyanez az arány 24 négyzetméter, míg Bécsben 124 négyzetméter körüli[659].) Ez az arány alapvető fontosságú a városban lakó és dolgozó emberek egészséges környezethez való jogának biztosítása végett, figyelemmel a zöldfelületek szerteágazó ökológiai szolgáltatásaira. Szükséges ezért a városi zöld felületek fenntartásának lehetőségét és kiterjedésének növelését minden esetben vizsgálni. A városokon belüli zöldfelületek mértéke egy város által biztosított életminőség megítélése során kiemelten kezelendő elem, tekintettel különösen arra, hogy a városok nagy többségében e felületek nem állnak megfelelő mértékben rendelkezésre. Az általuk nyújtott szolgáltatásokra ellenben a városi környezetben kiemelten is szükség van, tekintettel az élet minőségében mérhető negatív hatásokra.
A városi fák környezetvédelmi és egészségügyi jelentősége több szempontból is kiemelkedő. Pormegkötő képességüknél fogva tisztítják a levegőt, a fák koronája zajszűrő, zajcsökkentő. A fotoszintézis során széndioxidból és vízből szerves anyagot (főként cellulózt) építenek. Ez a folyamat többszörösen is hasznos, mert a fa a CO_2 megkötése mellett O_2-t bocsát ki. A fák lombja értékes szerves anyag, fontos tápláléka sok lebontó szervezetnek, a képződő humusz a talaj termőképességét biztosítja. A lombkorona emellett szerepet játszik a biológiai sokféleség megőrzésében, így számos rovar és madárfaj élőhelye. Az árnyékolásnak is jótékony hatása van: egyrészről a fák árnyéka védelmet nyújt az elvékonyodó magas légköri ózonréteg miatt lényegesen megnőtt, veszélyes UV-B sugárzás ellen, másrészről csökkenti a hőmérsékletet (az infravörös

[658] JNO-275/2010
[659] Forrás: Levegő Munkacsoport, www.levego.hu

sugárzás árnyékolásával) – a lombos fák nyáron árnyékolnak, lombhullás után télen, amikor rövidek a nappalok és a nap is alacsonyan jár, átengedik a fényt. Mindezeken túlmenően mérsékeli a talaj nedvességtartalmának párolgását. A fák megváltoztatják a helyi mikroklímát, elsősorban a gyökérzettel felszívott víz elpárologtatásával. Csökkentik az esővíz eróziós hatását, mivel az eső közel egyharmadát felfogják a lombkoronában és onnan el is párologtatják. A relatív páratartalom magasabb, a levegő hőmérséklete 2-5 fokkal alacsonyabb lesz fákkal sűrűn beültetett területen az árnyékolás és a párologtatás hőelvonó hatásának köszönhetően. E tulajdonságoknak különös jelentősége van a félsivatagihoz hasonló nagyvárosi mikroklímában. A lakótelepeken klímaberendezések tömegét lehetne kiváltani sűrű faültetéssel, amely sokkal olcsóbb és energiatakarékos megoldás.
Ugyanakkor nem kizárólag a fák képezik részét a városi zöld felületnek. Nem szabad megfeledkezni a gyep és cserjék pozitív hatásairól sem. A városi utcákban, tereken található zöld felületek faültetés hiányában is – oxigéntermelő, illetve pormegkötő tulajdonságaik mellett – nagymértékben hozzájárulnak az épületek által visszatükrözött hőhatás csökkentéséhez, ezáltal az élhető közterületek kialakításához. Fákkal együtt pedig többszintű védelmet tudnak nyújtani a szomszédos terültek számára.

(*a zöldfelületek kialakításának lehetőségei zsúfolt belvárosi beépítés mellett*) A Belváros Főutcája kialakításával kapcsolatban lefolytatott állásfoglalás-tervezetünkben[660] egyfelől örömmel állapítottuk meg, hogy az önkormányzat a főutca kialakítása során a tervei szerinti lehető legnagyobb számú fa ültetését valósította meg,[661]– másfelől helytelenítettük, hogy általános felületkialakításként a „faltól falig terjedő díszburkolat"[662] kiépítése a jellemző. A fásítást leginkább gátló tényező emellett a közművek elhelyezkedése. A Belváros Új Főutcája projekt kapcsán a tervezett főutca alatt húzódó közműalagút folyosó (KAF) – a közműszolgáltatók ellenállása eredményeként – nem valósulhatott meg. A KAF rendszer kialakításakor ugyan nagyobb költségek merülnek fel, azonban karbantartása költséghatékonyabb, így hosszútávon kedvező üzemeltetést tesz lehetővé. Az egészséges környezethez való jog szempontjából – környezetvédelmi és egészségügyi szempontból – egyértelműen nevesítendő előnye, hogy helytakarékossága miatt az utcafásítást, ezáltal pedig a fent említett környezeti előnyök nagyobb arányú érvényesülését is lehetővé teszi. A KAF rendszer megvalósításának elmaradása, illetve a közművek jelenlegi elhelyezkedése ugyan nem akadályozza meg teljesen a gyepszinti növényzet telepítését és zöldfelületek kialakítását, ezzel együtt a beruházás eredményét vizsgálva megállapítottuk, hogy hiányoznak az ilyen jellegű zöld szigetek, többek között a díszburkolattal teljesen lefedett Egyetem téren.
Az önkormányzat európai uniós támogatással megvalósuló pályázattal kialakította a „Belváros Új Főutcáját". E döntéssel kapcsolatos forgalomszervezés megalapozását tekintve az önkormányzat teljesítette intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó feladatait, emellett biztosította a lakossági részvétel lehetőségét is, ezért az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot nem okozott. A terület zöldfelületi borítottsága tekintetében az önkormányzat új fák ültetésével zöldfelületi arány-növekedést ért el, ám a zöldfelületi borítottság növelése érdekében a cserje- és gyepszinti növényzetben rejlő lehetőségeket nem teljes mértékben használta ki. Emiatt javaslatot tettünk állásfoglalásunkban arra, hogy az önkormányzat a jövőbeli közterületi átépítések, beruházások során biztosítsa a lehető legnagyobb mértékű zöldfelületi borítottságot.

(*a polgármester alkotmányellenes eljárása fakivágási ügyben*) A Bicske város területén engedélyezett fakivágásokkal kapcsolatos vizsgálatunkban[663] megállapítottuk, hogy 2007-ben az önkormányzat képviselőtestülete a járdafelújításra vonatkozó határozataival és fatelepítési programjával összefüggésben Bicske város polgármestere adta meg külön határozatokban 48 db, 26 db, 18 db illetve 28 db fa kivágására az engedélyt. E határozatokban a polgármester hatáskörét az

[660] JNO-275/2010
[661] Akcióterületi Terv, 86. oldal
[662] Budapest, Belváros-Lipótváros közlekedési rendszerének felülvizsgálata, 22. oldal
[663] JNO-752/2011

Ötv.-re[664], illetékességét pedig Bicske város önkormányzatának az önkormányzat tulajdonában álló vagyonnal való rendelkezés egyes szabályairól szóló rendeletére alapította, a határozatok jogalapjaként pedig rendre mindösszesen a Ket. egyik rendelkezésére hivatkozott[665].
Véleményünk szerint alkotmányos visszásságot okoz az, hogy az önkormányzati rendeletnek a határozatok kiadásakor és jelenleg is hatályos szövege a polgármesterre telepíti a fakivágásokkal kapcsolatos hatósági jogköröket. A határozatok meghozatalakor hatályos a fák védelméről szóló kormányrendelet ugyanis a jegyzőhöz telepítette a fakivágással kapcsolatos hatósági jogkörö-ket[666] és ezt a rendszert vette át a fás szárú növények védelméről szóló jelenleg hatályos kormányrendelet is[667]. Ezzel szemben az önkormányzati rendelet jelenleg is hatályos rendelkezései szerint: „A forgalomképtelen vagyonnak a tulajdonjog változást nem eredményező hasznosítása a polgármester feladatkörébe tartozik. A polgármester a forgalomképtelen vagyon hasznosítása során eljárva gondoskodik a vagyontárgyak hasznosítására irányuló megállapodások, szerződések megkötéséről, valamint a tulajdonosi pozícióból eredő jognyilatkozatok kiadásáról. A hatáskör gyakorlása különösen bérleti szerződések, használatra, illetve használati jogra vonatkozó megállapodások és reklámjog biztosítására irányuló megállapodások, a telekalakítási, illetve telekrendezési eljárás végrehajtását szolgáló megállapodások megkötését foglalja magában, beleértve a területhasználati díj megállapítását is, valamint közterületen végzendő munkák engedélyezését, a fák védelmét, kivágásuk, gallyazásuk engedélyezését, felhasználását jelenti." Látható, hogy az egyébként helyénvaló tulajdonosi intézkedések félreértése, talán a rossz fogalomhasználat vezetett az ügyben súlyos jogsértéshez: hiszen az önkormányzati rendelet „engedélyezésen" nyilvánvalóan tulajdonosi hozzájárulást, nem pedig közigazgatási határozatot ért. Az alkotmány és az Ötv. szabályai meglehetősen egyértelműen elhatárolják a két döntési hatáskört[668]. Az önkormányzat által kibocsátható rendeletek tehát lehetnek végrehajtási jellegűek is, melyek konkrét törvényi felhatalmazáson alapulhatnak vagy általános, az Ötv. által adott felhatalmazáson, melynek azonban feltétele, hogy az törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére vonatkozzon. A fás szárú növények védelmére vonatkozó szabályozás alapját a Kvtv.[669], valamint az Sztv.[670] által biztosított felhatalmazás jelenti. Az Országgyűlés és nyomán a kormány tehát egyértelműen állást foglalt azon kérdésben, hogy a hivatkozott területet törvényi felhatalmazás alapján, központi szinten, az egész ország területére kiterjedően, egységesen kívánja szabályozni. Mindezek alapján szükségesnek láttuk, hogy jogalkotási javaslattal forduljunk Bicske város önkormányzatának képviselőtestületéhez, hogy tegye egyértelművé az önkormányzat tulajdonában álló vagyonnal való rendelkezés egyes szabályairól szóló rendeletének hivatkozott szabályait és hozza azt teljes mértékben összhangba a fás szárú növények védelméről szóló kormányrendelet hatásköri szabályaival.

(*az arborétumokra vonatkozó szabályozás*) A Kámoni Arborétumból kikerített fára vonatkozó állásfoglalásunkban[671] először az irányadó jogágazatot kellett eldönteni. Az ügyre vonatkozó releváns jogszabályok az erdőtörvény[672], valamint a belterületi fák védelméről szóló kormányrendelet voltak. A Korm. rendelet szerint a rendelet hatálya a fákra, cserjékre (együtt: a fás szárú növé-

[664] Az Ötv. 16. § (1) bekezdésére hivatkozással
[665] 71. § (1) bekezdés
[666] 21/1970. (VI.21.) Korm. rendelet 3. §-6. §
[667] 346/2008. (XII.30.) Korm. rendelet 5. § (4) bekezdés, 6-8. §
[668] Az önkormányzatok autonóm rendeletet bocsáthatnak ki a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 44/A. § (2) bekezdése alapján, mely szerint: „A helyi képviselőtestület feladatkörében rendeletet alkothat, mely nem lehet ellentétes más jogszabállyal". Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint: „A képviselőtestület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot." Az Alkotmány által előírtakkal gyakorlatilag megegyező szabályt tartalmaz az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése, mely szerint: „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot."
[669] 110. § (7) bekezdés 27. pont
[670] A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 166. §, a törvényt 2012. április 15-től felváltotta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
[671] JNO-549/2011
[672] Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (Etv.)

nyekre) terjed ki[673], kivéve az erdőről és az erdő védelméről, valamint a természet védelméről szóló törvények hatálya alá tartozó fás szárú növényeket [674]. Ami a hatáskört illeti, az Etv. hatálya alá tartozó területen az erdészeti hatóság, a Korm. rendelet hatálya alá tartozó fás szárú növények esetében pedig a jegyző jár el. Az érintett ingatlan tulajdonosa az erdészet, de ez nem jelenti azt, hogy a kérdéses ingatlan feltétlenül az erdő művelési ágba tartozik. Miután a szóban forgó fa és környezete nem felel meg az erdő fogalmának, illetőleg az arborétumokat a törvény kifejezetten kiveszi az erdészeti jog hatálya alól és a természeti védettség alá sem tartozik, így állásfoglalásunkban azt állapítottuk meg, hogy a Korm. rendelet általános tárgyi hatály-meghatározása alapján a Korm. rendeletet kell az ügyben alkalmazni[675].
A Korm. rendelet szerint tilos a fás szárú növények felületének jogellenes megsértése, csonkítása, továbbá részeinek közvetlen vagy közvetett károsítása[676]. A használó köteles gondoskodni az ingatlanon lévő fás szárú növények fenntartásáról, az adott faj tulajdonságainak megfelelő szakszerű kezeléséről (így különösen víz- és tápanyag-utánpótlásról, metszésről, növény-egészségügyi beavatkozásról), valamint szükség szerinti pótlásáról[677]. A használó köteles gondoskodni az ingatlanán lévő fás szárú növények emberi életet, egészségét veszélyeztető részeinek eltávolításáról[678]. Ugyancsak a használó – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - köteles gondoskodni a fás szárú növények emberi életet, egészségét veszélyeztető származékainak, így különösen ágak, virágzat, termés, levelek összegyűjtéséről. A használó mentesül az összegyűjtési kötelezettség alól, amennyiben a humuszképződés nem ellentétes a terület rendeltetésével[679]. E jogszabályi háttér, valamint a megkeresésekre érkezett válaszok alapján megállapítható volt, hogy sem a Saághy utcai mamutfenyő, sem az alatta elterülő szombathelyi ingatlan nem áll természetvédelmi oltalom alatt, és az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló kormányrendelet alapján sem élvez védelmet. A Kámoni Arborétum Természetvédelmi Terület bővítéséről és határainak módosításáról szóló rendelet[680], illetve a Kámoni Arborétum Természetvédelmi Terület védettségének fenntartásáról szóló rendelet[681] kezelési terve védőövezetet nem jelölt ki. A vonatkozó jogszabályok alapján tehát a mamutfenyő és az ingatlan természetvédelmi védettséget nem élvez. Ennek ellenére a növény nincsen kiszolgáltatott helyzetben. A belterületi kivett beépítetlen terület megnevezésű ingatlanon álló fás szárú növény kezelésére és fenntartására a Korm. rendelet irányadó, és az előírt kötelezettségek elhanyagolása esetén az erdészet jegyzői hatáskörben kötelezhető[682].
További, tulajdonjogot korlátozó előírásokat önkormányzati rendelettel lehet meghatározni. A mamutfenyő ugyanis országos védelem alatt nem áll, de helyi védettségét önkormányzati rendelet biztosíthatja. A Tvt.[683] alapján a természeti érték védetté nyilvánításra bárki javaslatot tehet. A mamutfenyő további sorsáért aggódó panasz kivizsgálása alapján az érintett szervek eljárásával kapcsolatosan a jelenleg rendelkezésemre álló adatok alapján visszásságot nem állapítottunk meg, ugyanakkor kezdeményeztük, hogy Szombathely Megyei Jogú Város közgyűlése fontolja meg azon ingatlan helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánítását, amelyen a mamutfenyő található.

(*a gyógynövények és a természetvédelem*) Álláspontunk szerint a természetvédelem egyik fontos ökológiai szolgáltatása a gyógynövények összegyűjtésének a lehetősége, hiszen Magyarország ma még világszerte elismert különleges gyógynövényeinek túlnyomó többsége csak azért létez-

673 1. § (1) bekezdés
674 1. § (2) bekezdés a) pont
675 Etv. 6. § (1) bekezdés, illetőleg Tvt. 3. § (1) bekezdés
676 3. §, a jogszerű tevékenységet pedig a 4. § határozza meg
677 4. § (1) bekezdés
678 4. § (2) bekezdés
679 4. § (3) bekezdés
680 20/2003. (XII.16.) KvVM rendelet, felváltotta a 162/2007. (XII.27.) KvVM rendelet, 2008. január 1-től
681 162/2007. (XII.27.) KvVM rendelet
682 3-5. §
683 25. § (1) bekezdés

het, mert hazánkban még jelentős természetközeli területek vannak. A gyógynövények piacának mesterséges lezárása, e termékek fogyasztókhoz történő eljuttatásának megnehezítése olyan költséges adminisztratív eljárásokkal, amelyeket csak a tőkeerős multinacionális cégek tudnak teljesíteni, a természetvédelem igazgatási ágazatának is helyrehozatatlan károkat okoz. Ezért hívta össze a JNO széleskörű előkészítés után 2011. szeptemberében Pannonhalmára a témával foglalkozó szakértő szervezetek, hivatalok és civil szervezetek több mint száz vezető képviselőjét, akik a helyzet súlyosságát felmérve elfogadták meghívásunkat és több napon keresztül folytatott intenzív tanácskozás után számos fontos javaslatot fogalmaztak meg. A gyógynövényekre vonatkozó szabályozás tárgyában született állásfoglalásunkban[684] ezért elsősorban az ún. Pannonhalmi Nyilatkozat megfelelő fejezetére hivatkoztunk.

(*a gyógynövények jelentősége és a rájuk vonatkozó új európai szabályozás buktatói*) A gyógynövények gyűjtése, termesztése, feldolgozása és forgalmazása kitüntetett figyelmet érdemel mint a hagyományos orvoslás hatékony eszköze, melyet évszázados tapasztalat igazol. A gyógynövények helyzete jól példázza, hogy a biológiai sokféleség fenntartása elválaszthatatlan a kulturális sokféleség, azaz a regionális adottságokhoz kapcsolódó helyi tudás megőrzésétől. Munkaintenzív ágazatról van szó, amely különféle képzettségű embereknek nyújt megélhetést, illetve olyan térségek népességmegtartó képességét erősítheti, amelyek természeti értékekben gazdagok, megélhetési lehetőségekben azonban szegények. Ezek a megkülönböztető vonások sajnálatos módon sem a jogi szabályozásban, sem a pályázati rendszerben nem tükröződnek kellőképpen.
A tradicionálisan használt gyógynövények nagy része nem sorolható be aggálytalanul egyik, az uniós jog által ismert és elismert termékkategóriába sem: egészségmegőrző-betegségmegelőző hatásuk az élelmiszerektől, előállításuk és felhasználásuk módja pedig a gyógyszerektől egyértelműen megkülönbözteti őket. A gyógynövény-készítmények besorolására Európa-szerte alkalmazott különböző köztes kategóriák megszüntetésére irányuló törekvés véleményünk szerint eleve életszerűtlen és elhibázott volt az EU részéről. Ennek a valóságban ténylegesen létező határterületnek a szabályozását jól szolgálta a Magyarországon 1987 óta létező gyógytermék kategória, amelynek fenntartása és az uniós joggal való összhangjának megteremtése nemzeti érdekünk.

(*a Pannonhalmi Nyilatkozatban foglalt főbb javaslatok*) A tanácskozás résztvevői tárcaközi bizottság létrehozását javasolták a Vidékfejlesztési Minisztérium, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium es a Nemzetgazdasági Minisztérium részvételével. Javasolták, hogy a tárcaközi bizottság szakértők, valamint a gyógynövények gyűjtésében, termesztésében, feldolgozásában és értékesítésében érdekeltek képviselőinek bevonásával tekintse át a gyógynövényt tartalmazó termékek teljes szabályozási spektrumát és dolgozza ki az ágazat átfogó szabályozási és támogatási koncepcióját.
A jogalkotással kapcsolatos javaslatok körében szerepelt a gyógynövényekre vonatkozó egészségügyi miniszteri rendelet[685] módosítása. Javasolták, hogy a jogalkotó e rendelet, valamint az egyéb kapcsolódó jogszabályi rendelkezések módosításával szilárdítsa meg a gyógytermékek helyzetét, és tegye lehetővé növényi alapú gyógytermékek forgalomba hozatalára vonatkozó új engedélyek kiadását. Felmerült továbbá a kistermelői élelmiszertermelés és -értékesítés feltételeiről szóló agrárminiszteri rendelet[686] olyan módosítása, ami lehetőséget teremt arra, hogy a kistermelői tevékenység jobban bekapcsolható legyen a gyógynövény-termékek előállításának rendszerébe. Ennek érdekében javasolták, hogy a módosítás keretében biztosítsák a gyógynövények és a belőlük készített gyógynövény-termékek kisléptékű (marginális) forgalmazásának lehetőségét.
A tanácskozás résztvevői megállapították, hogy a mindenkire kiterjedő, kötelező minőségbiztosítás közös érdek, ennek terheit azonban az állam nem háríthatja teljes mértékben a gazdálkodókra. Kívánatos tehát a minőségbiztosítási rendszerekhez való csatlakozás állami támogatása, külö-

[684] JNO-148/2011
[685] A gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású anyagok és készítmények nyilvántartásáról és forgalomba hozataláról szóló 10/1987. (VII.19.) EüM rendelet
[686] A kistermelői élelmiszer-termelés, -előállítás és -értékesítés feltételeiről szóló 52/2010. (IV.30.) FVM rendelet

nösen a kevésbé tőkeerős kis- és középvállalkozások (kistermelők, őstermelők) esetében. Támogatni kell a kutató-fejlesztő tevékenységet, úgy a biológiai alapok (fajtaelismerés, fajtafenntartás), mint az alkalmazott (környezetbarát) termesztési és feldolgozási technológiák fejlesztése terén. Segíteni kell az ellenőrzött szaporítóanyaghoz való hozzájutást.
A tanácskozás résztvevői szerint a pannon biogeográfiai régió sajátos, Európa más részeitől eltérő adottságai lehetővé tennék számos hazai gyógynövény hungarikumként való elfogadtatását. Az eredetvédett gyógynövény-termékek körének bővítése további előnyöket jelentene az ágazat számára. Felhívták a figyelmet, hogy a gyógynövény-ágazat a 2014-ben induló vidékfejlesztési programban megkülönböztetett kormányzati figyelmet érdemel, ugyanakkor a kritikus helyzet miatt már most meg kell jelölni azokat a forrásokat, amelyek a jelenlegi pályázati rendszerben a gyógynövényekkel kapcsolatos tevékenységek támogatására fordíthatók.
Javasolták végül, hogy az állam a Gyógynövény Szövetség és Terméktanáccsal, a nemzeti parkokkal és tudományos műhelyekkel együttműködve segítse olyan képzési formák létrehozását, melyek keretében a gyógynövények fenntartható gyűjtéséhez, környezetbarát termesztéséhez, valamint felhasználásához szükséges tudás megszerezhető. Ezek az ismeretek jelenjenek meg a közoktatásban is.
A JNO állásfoglalásában e közösen kialakított érdemi javaslatoknak megfelelő részletes jogalkotási és szervezési intézkedéseket tartalmazó ajánlással fordult a nemzetgazdasági miniszterhez, illetőleg a nemzeti erőforrás miniszterhez, továbbá a vidékfejlesztési miniszterhez.

(*bányászati jogi szankciók természetvédelmi ügyben*) A foktői Duna szigeten engedély nélküli kavicskitermeléssel kapcsolatos vizsgálatunk eredményeképpen[687] megállapítottuk, hogy a vízügyi és természetvédelmi jogi megközelítéseken túlmenően egy másik releváns jogágban, a bányászati jogban 2009. április 6-án kelt határozatában a Szolnoki Bányakapitányság a jogosulatlanul végzett bányászati tevékenység miatt a tulajdonost a tevékenység folyatásától eltiltotta, és 100.000 Ft bányászati bírsággal sújtotta.

(*büntetőjogi szankciók természetvédelmi ügyben*) A foktői engedély nélküli kavicskitermeléssel kapcsolatos ügyben[688] büntető eljárás is indult. Az illetékes rendőrkapitányság a bejelentés nyomán természetkárosítás bűncselekmény gyanúja miatt eljárt, a helyszínt megtekintette, és a felügyelőséggel, a vízügyi igazgatósággal és a bányakapitánysággal egyaránt egyeztetett. A helyszíni bejáráson tapasztaltak, valamint ezen hatóságok véleménye alapján azonban büntetőeljárás megindítására okot adó körülményt nem tárt fel, az eljárást lezárta. Álláspontunk szerint ezzel szemben a büntető hatóságnak az ilyen jellegű ügyekben nem helyes kizárólagosan a meghallgatott szaktanácsadókra, szakmai szervezetekre támaszkodni, az ügy megítélésében a Btk. 282. §-ban foglalt természetkárosítás törvényi tényállásából kell kiindulni, amelynek a vizsgált ügy tényállása egyébként álláspontunk szerint teljes mértékben megfelelt.

II.3.2. A JNO 2011. évi átfogó vizsgálata a lápokkal kapcsolatban

Természettudományos háttér

A jogi okfejtéseket megelőzően, állásfoglalásunkban áttekintettük a lápokra vonatkozó legfontosabb természettudományi ismereteket – ezekből a jogalkotó és a jogalkalmazó számára egyértelművé válik, hogy hallatlan társadalmi és gazdasági jelentőségű természetvédelmi területekről van szó, amelyek sorsát kiemelkedő értékei miatt a legnagyobb figyelemmel kell kísérjék. Jóllehet rendkívüli, különleges növény- és állatvilággal rendelkeznek, a lápok jelentősége messze túlmutat

[687] JNO-15/2010
[688] JNO-15/2010

a természetvédelmen és egyebek között a vízgazdálkodás és a klímavédelem számára is prioritás kell, hogy legyen.

(*a lápok tudományos fogalma és fontossága a természetvédelem számára*) A lápok védelmének egyes jogi és ökológiai kérdéseiről szóló állásfoglalásunkban[689] természettudós kollégáink segítségével részletesen áttekintettük a lápok tudományos fogalmát és biológiai jelentőségét, hogy ezzel megalapozzuk jogi értékelésünket, különösen a lápok szerepét, súlyát az egészséges környezethez való alkotmányos jog biztosításában és a jövő nemzedékek alkotmányos érdekei védelmében. A lápok természettudományi megfogalmazásuk szerint állandó vízhatásnak kitett területek, melyen a lápi növények (különböző tőzegmoha fajok, sások, gyékényfélék, fűzfafélék stb.) a meghatározók. Olyan növények fordulnak elő a lápokon, amelyek sehol máshol nem találhatók meg, mint a tőzegpáfrány, a rovaremésztő hízóka, a kereklevelű harmatfű, a Vénusz légycsapója, vagy a tőzegeper és tőzegáfonya.
A lápok az egyéb vizes élőhelyektől (például a mocsaraktól) főként abban különböznek, hogy bennük az elhalt növényi anyagok nem bomlanak le, hanem tőzeget képezve felhalmozódnak. A tőzegképződés a szénképződés első lépése. A lápok ezen nem csak gazdaságilag, hanem ökológiailag is rendkívül fontos tulajdonsága azáltal valósul meg, hogy a lápok vízszintje (természetes állapotában) nagyfokú állandóságot mutat és a víz felszíne alatt oxigéntől elzárt (ún. anaerob) viszonyokat teremt. A láp a lápi élővilágot és ezt a speciális lápi élőhelyet együttesen jelenti, hiszen ezek egymástól elválasztva nem képesek fennmaradni, egységes ökoszisztémát képeznek.

(*a lápok fontossága klímavédelmi és vízgazdálkodási szempontból*) A tőzeg porózus szerkezete és kémiai tulajdonságai révén nemcsak szén-rezervoár (tehát klímavédelmi szempontból is alapvető jelentőségű), hanem duzzadóképessége folytán nagyon sok vizet is képes megkötni, így meghatározó szerepe van a vízviszonyok szabályozásában és a csapadékvíz továbbözönlését megakadályozó vízvisszatartásban, az ún. víz-retencióban. Ezen víz-retencióhoz járul hozzá a lápi növényzet, különösen a lápokra jellemző nagymennyiségű moha is. Az életközösségek víz-retenciójának szabályozásban betöltött ökológiai jelentősége akkor válik nyilvánvalóvá, amikor a letarolt erdők következtében lezúduló árvizekkel, majd az ár gyors levonulása utáni nyári aszállyal szembesülünk. Mindezeknek az egész társadalomra gyakorolt hatása és gazdasági jelentősége megkérdőjelezhetetlen.
A lápok tehát különleges élőhelyek, melyek nemcsak a biodiverzitás megőrzése szempontjából, hanem szén-dioxid-megkötő képességük miatt is kiemelkedően fontosak. Ennek ökológiai jelentősége azért óriási, mert a légkörből kivont szén-dioxid a legfontosabb üvegházhatású gáz, ami Földünk klímájának alakulásában meghatározó. Erre hívja fel a figyelmet a hatályos Nemzeti Környezetvédelmi Program részét képező Természetvédelmi Alaptervünk is: „Ügyelni kell arra, hogy a klímaváltozás hatásainak mérséklése érdekében tervezett programok (pl. erdősítés) ne károsítsák a természetes vagy természetközeli élőhelyeket. Az éghajlatváltozás hatásainak enyhítését célzó stratégiákban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az egyes természetes élőhelytípusok, különösen a tőzeges, lápos élőhelyek jelentős szénmegkötő képességgel rendelkeznek, elpusztulásuk jelentős széndioxid-kibocsátással jár, míg megőrzésük az éghajlatváltozás mérsékléséhez járul hozzá. Ennek következtében természetvédelmi jelentőségükön túlmenően, az éghajlatváltozásban betöltött szerepük miatt is kiemelt védelmet érdemelnek.”[690]

(*a lápok fejlődésének dinamikája és osztályozása*) A lápok élete szakaszokra tagolható. A lápok életéhez az elmúlás ugyanúgy hozzátartozik, mint a születés. A lápok fejlődésének kezdetén, amikor a lápteknő még fiatal, nincs feltöltődve, a tőzegtermelés folyamata a meghatározó. A láp ekkor szinte „él”, majd ahogy a képződött tőzeg kezdi kitölteni a rendelkezésre álló teret, a tő-

[689] JNO-702/2010
[690] A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII.9.) OGY határozat 2. számú melléklete, a Nemzeti Természetvédelmi Alapterv, 1.5 pont

zegtermelés és – lebomlás között egy kényes egyensúly alakul ki. Mindezt a láp vízszintingadozása befolyásolja. A tőzeg porózus szerkezete miatt dinamikusan követi a vízszint kisebb változásait, ugyanis a rendelkezésre álló víz mértéke szerint duzzadni és zsugorodni is képes. A tartós vízhiány a tőzegképződés megszűnéséhez vezet. A kiszáradással párhuzamosan pedig a „tőzeglefogyás" folyamata válik uralkodóvá. Ha ez az állapot állandósul, akkor a láp „halálával" megindul a tőzeget felemésztő lebomlási és átalakulási folyamat, amely során intenzív talajképződés figyelhető meg. Természetesen mindez hatással van a láp élővilágára is.[691] A lápokat leggyakrabban növényzetük alapján szokták osztályozni. Magyarországon a következő főbb láptípusokat különböztetik meg: gyapjúsásos dagadó lápok; tőzegmohás átmeneti lápok; zárt nádas, gyékényes típusú lápok; zsombékos magas sásrétek; üde síkláprétek; lápi magaskórósok; forráslápok; láperdők, lápcserjések. Klasszikus értelemben „igazi" lápoknak általában a tőzegmohalápokat tekintik. Ezek azok, amelyek a legspeciálisabb élőhelyi adottságokat nyújtják. Sajnos ebből a láptípusból található a legkevesebb hazánkban.[692]

(*az ex lege védelem értelmezésének természettudományos kiindulópontja*) Az új Alaptörvényben megfogalmazott alkotmányos követelményekből megállapítható, hogy mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás során olyan megoldásokra kell törekedni, amely a természeti erőforrások, így a köztük a lápok magas szintű védelmét biztosítják. Más alapjogokkal, illetve alkotmányos értékekkel való ütközés esetén az egészséges környezet védelmének és a jövő nemzedékek érdekeinek kiemelt védelmét kell biztosítani, ami esetenként a ma hatályos Alkotmányhoz képest nagyobb korlátozást tesz szükségessé az egyéb alapjogok tekintetében. A jogalkalmazás során, továbbá vitás esetekben, jogértelmezési kérdésekben mindenkor a lehetséges legmagasabb természeti oltalmat kell garantálni.
A lápok védelmének jogi hátterét tovább erősítik a természetvédelmi törvény rendelkezései, amikből megállapítható, hogy a jogalkotó ehelyütt is kiemelt védelmet kívánt biztosítani néhány különösen fontos természeti értéknek azzal, hogy a védettséget maga a törvény keletkezteti, tehát nincs szükség egyedi védettség kimondására. Ezek az értékek tehát közvetlenül a törvény által (ex lege) védettek. A vizsgált alkotmányos összefüggésekben és a természetvédelmi törvényben elfoglalt helye folytán egyértelmű, hogy az ex lege védettséggel a jogalkotó a legfontosabb természeti értékeket kiemelt, más szempontokat minden esetben felülíró védelemben kívánta részesíteni. Az is nyilvánvaló, hogy az egészséges környezet védelmét és a jogállamiság elvét sértő alkotmányos visszásságot eredményez minden olyan egyedi jogértelmezés, esetleg általános érvényű joggyakorlat, amely figyelmen kívül hagyja azt, hogy a jogalkotó az ex lege védettség által a legmagasabb szintű védelmet kívánta biztosítani néhány igen ritka és értékes természeti tárgynak.

A definíció körüli problémák

A gyakorlatban a lápokkal kapcsolatos környezeti konfliktusok megoldásának kulcsmozzanata az, hogy az adott ügyben egyáltalán lápról van-e szó. A láp törvényi meghatározásából ezért részletesen elemezzük a vízborítottság, a lápi élővilág és a tőzegtartalom követelményeit. Lehetőséget látunk egy kiegyensúlyozott joggyakorlat kialakítására a definíció rendszer elvű felfogásán keresztül, ugyanakkor rámutatunk a három fő definíciós elemen kívül azokra a kisebb jelentőségű további definíció elemekre is, amelyeket álláspontunk szerint jelenleg nem eléggé objektívan határoztak meg.

[691] Lápok Nemzeti Ökológiai Hálózat 3. Környezetvédelmi Minisztérium, Természetvédelmi Hivatal kiadványa 2002.
[692] Lápok Nemzeti Ökológiai Hálózat 3. Környezetvédelmi Minisztérium, Természetvédelmi Hivatal kiadványa 2002.

(*a lápok jogi fogalma*) A lápok védelmének egyes jogi és ökológiai kérdéseiről szóló állásfoglalásunkban[693] elemeztük a láp Tvt.-ben meghatározott fogalmát elméleti és gyakorlati szempontból is, illetve részletesen feltártuk, hogy milyen jogi nehézségek akadályozzák, vagy korlátozzák a lápok hatékony védelmét, ugyanakkor milyen jogi lehetőségek, eszközök állnak rendelkezésre, vagy teremthetők meg a védelem biztosítására.
A Tvt. határozza meg a láp jogi fogalmát. Eszerint, a láp olyan földterület, amely tartósan vagy időszakosan víz hatásának kitett, illetőleg amelynek talaja időszakosan vízzel telített, és amelynek jelentős részén lápi életközösség, illetve lápi élő szervezetek találhatók, vagy talaját változó kifejlődésű tőzegtartalom, illetve tőzegképződési folyamatok jellemzik[694]. A definíció tehát egy minden esetben feltétlen szükséges (abszolút) és két, ehhez kapcsolódó vagylagos elemből áll. A láp megállapításához a víz jelenléte mellett vagy a lápi élőlények vagy a tőzeg szükséges. Az összes definíció elem emellett további alternatívákra bomlik. A víz jelenléte lehet tartós vagy időszakos, lehet közvetett vagy közvetlen, a lápi élőlények képezhetnek életközösséget vagy létezhetnek attól különállóan, a tőzeg pedig lehet már kifejlett vagy még éppen képződő. Természetesen ezek az utóbb említett alternatívák meglehetősen viszonylagosak, közöttük különböző fokozatok létezhetnek, az alternatív megfogalmazások csak mintegy kijelölik e fokozatok szélső értékeit.
A láp törvényi fogalmát számos kritika éri mind tudományos, mind jogalkalmazói oldalról. A lápok meghatározása tudományosan sem egyértelmű, ennélfogva jogi definiálása is meglehetősen nehéz. A meghatározatlanság körüli bizonytalanságok természetesen közvetlenül kihatnak a joggyakorlatra is, hiszen egy-egy természetes élőhelyről egyedi esetekben kell megállapítani, hogy lápnak minősül-e. Emiatt nagyon fontos a lápok biológiai és társadalmi hasznainak, ökológiai szolgáltatásainak a szem előtt tartása, amely a jogalkotó akaratának megismerését segítheti elő, azaz a tartalmi jogértelmezés legfontosabb eszköze lehet. A jogértelmezésben támaszkodni kell továbbá a környezetvédelmi jog alapelveire, leginkább az elővigyázatosság elvére, amely az említett ökológiai szolgáltatások megóvásának legfontosabb biztosítéka lehet. Fontos ezért áttekinteni a Tvt. által adott definíció elemeit, azaz elsőként a terület tartós vagy időszakos vízzel borítottságának, utána a lápi életközösség, lápi élőszervezetek jelenlétének és végül a talaj tőzegtartalmának, a tőzegképződési folyamatnak a jelentését.

(*a terület tartós vagy időszakos vízzel borítottsága*) A törvény első és nélkülözhetetlen feltételként a víz jelenlétét, mégpedig meghatározó jelenlétét kívánja meg. A lápok talajvízből, állóvízből, szivárgó vagy áramló vízből táplálkoznak. A víz jelenti a láp lényegi elemét, mivel a víz idézi vagy idézte elő a növényi részek víz alatti, oxigén-mentes környezetben való bomlását. Egy adott terület lápi jellegének meghatározásakor problémát okoz, hogy a Tvt. nem ad szempontokat a vízzel borítottság egyik alternatív változata megítéléséhez, ahhoz, hogy mi minősül vízzel való időszakos kitettségnek. A láp lényege, hogy vizes élőhely, így kiszáradása egy idő után a láp pusztulását jelenti. Olyan vízzel való borítottság szükséges, amely biztosítja a lápi jellegzetességek állandó fennmaradását. Az időszakos vízzel borítottságot tehát szűken kell értelmezni, csak olyan időszakos borítottság felelhet meg a láp definíciójának, amely a lápi jellegzetességet még hosszabb távon is fenntartja. Segíthet az időszakos vízzel borítottság kérdésének megoldásában e definíció elem összefüggése a törvényi definícióban szereplő további két, vagylagos feltétellel.

(*a lápi életközösség, lápi élőszervezetek jelenléte*) A lápokra sajátos, máshol nem található életközösség jellemző, ezért ennek jelenléte természettudományi szempontból önmagában is alkalmas a lápi jelleg megállapítására. Ugyanakkor, mivel ezek az élőlények csak megfelelő vizes környezetben képesek létezni, a jelenlétükkel az előbb tárgyalt első, kötelező definíciós elemet mintegy feltételezik, igazolják. A lápos jellegű területeken éppen a tőzegképződési folyamatok kapcsán olyan apró ízeltlábúakból álló élőlényközösség van jelen, amelyek között különleges ma még ke-

[693] JNO-702/2010
[694] 23. § (3) bekezdés d) pont

véssé ismert biológiájú élőlények (atkák, collembolák, apró rovarok) élnek. Ezen élőlények megőrzése a biodiverzitás szempontjából rendkívül fontos, ugyanakkor faj szintű védelme önmagában értelmetlen és gyakorlati szempontból lehetetlen lenne. Bár szakmailag vélhetőleg egyértelmű, hogy mely fajok minősülnek lápi élő szervezetnek, és mi tekinthető lápi életközösségnek, azonban a jogbiztonság érdekében indokolt lenne ezek, vagy legalább a legfontosabb indikátor-fajok meghatározása, felsorolása a Tvt.-hez kapcsolódó alacsonyabb szintű jogszabályban.
Ugyancsak szempontokat volna indokolt adni annak megítéléséhez, hogy milyen mértékű jelenléte szükséges ezen fajoknak. A törvény úgy fogalmaz, hogy azon földterület a láp, amelynek *jelentős részén* találhatók meg ezen élő szervezetek. Ebből két következtetés is levonható: egyfelől, a láp minimálisan az a terület, amelyen ténylegesen megtalálhatóak a jelölő fajok, így akár egyetlen m^2 terület is lápnak minősül, ha azon megtalálható néhány jellemző faj. Másfelől, a mozaikos, önmagukban életképtelen és jogi szempontból védelemre alkalmatlan területek összefüggő, egységes védelme érdekében a láp fogalma ennél tágabb, magában foglalhat olyan területrészt is, ahol nincsenek ilyen szervezetek. Ekként a láp területét úgy indokolt lehatárolni, hogy az az élő szervezetek által borított részt teljes egészében magába foglalja, ezen túlmenően azonban az olyan terület részeket is, amelyek a hozzájuk képest nagyobb lápos területek között helyezkednek el, illetőleg az olyan területeket is, amelyek ökológiai szempontból szükségszerűen, vagy szorosan egybetartoznak az imént leírt területtel. Ezen túlmenően egy nagyobb kiterjedésű területen több kisebb foltban megjelenő láp(i életközösség), amelyek ugyanakkor ökológiailag egy rendszert alkotnak, szintén egyetlen lápként határolandók le.

(*A talaj tőzegtartalma, a tőzegképződési folyamat*) A láp törvényi fogalma nem kívánja meg a tőzeg képződését, elegendő a tőzeg jelenléte a területen. Bizonytalanság akkor merül fel, amikor a láp már olyan veszélyeztetett helyzetbe kerül, hogy a tőzegképződéshez szükséges kedvező feltételek megszűnnek, vagy jelentősen romlanak. Ilyen esetben további tőzeg nem képződik, a meglévő is pusztulásnak indul. Ez elsődlegesen a vízzel való telítettség csökkenéséhez kapcsolódhat, és végső soron annak megállapítására vezethet, hogy a láp megszűnőben van, avagy már meg is szűnt (mert bár a tőzeg jelen van, de a láp fennmaradásához szükséges vízzel való telítettség már időszakosan sem, vagy egyre kevésbé biztosított). Ebben az összefüggésben a tőzeg jelenléte, mint definíciós elem egy bizonyos garanciális jelleggel bír: arra utal, hogy a víz, az első kötelező definíciós elem a területen jelen volt és meghatározott körülmények között jelen is lehetne. Láthatjuk tehát, hogy mindkét vagylagos feltétel alkalmas arra, hogy megfelelő jogértelmezéssel akár ki is válthassa az első, abszolút feltétel meglétét.
Álláspontunk szerint tehát a lápokkal kapcsolatos fontos társadalmi érdekek és az alkotmányos, illetve törvényi védelem folytán a bizonytalan, vitára okot adó határesetekben lápnak kell tekinteni az érintett területet, azaz a láp minősítést mindaddig meg kell állapítani, amíg a lápi jelleg megfelelő intézkedésekkel helyreállítható, a kedvezőtlen folyamatok visszafordíthatók. Az érintett hatóságoknak az ilyen esetben a büntetőjogi, szabálysértési, közigazgatási, polgári stb. jogi szankciók alkalmazása, illetőleg kezdeményezése mellett kötelezni is kell az érintetteket a megfelelő tevékenység végrehajtására. Amennyiben tehát a vízzel való borítottság – legalább időszakosan – biztosított vagy biztosítható, és tőzeg is van jelen a területen, az mindenképpen lápnak minősül, függetlenül a tőzeg állapotától, képződésétől, vagy éppen pusztulásától. A víz és a tőzeg egyidejű jelenléte lápot jelent. Amennyiben a víz eltűnik és a tőzeg kotusodik, és így tőzeg jellegét veszíti el, vagy már el is veszítette, akkor pedig egy idő után a *láp* pusztulását, degradálódását lehet megállapítani (hiszen egyértelmű, hogy tőzeg volt a területen, így az láp volt) és érvényesíteni kell a megfelelő (közigazgatási, büntetőjogi stb.) felelősséget.

(*a láp definíciójának rendszer-jellege*) A láp törvényi definíciója abszolút feltételként határozza meg a terület tartós vagy időszakos vízzel borítottságát és vagylagos feltételként írja elő a lápi életközösség, lápi élő szervezetek jelenlétét vagy a talaj tőzegtartalmát, tőzegképződési folyamatot. Hibás jogértelmezéshez, hosszabb távon pedig a jogalkotó célkitűzéseivel ellentétes jog-

gyakorlat kialakulásához vezet azonban az, hogy ha e definíció elemeit egymástól elszigetelten, kölcsönös összefüggéseik rendszeréből kiragadva próbáljuk meg értékelni. Mindenekelőtt kiemelendő, hogy a törvényi kritériumok kötelezően alkalmazandóak, azokat nem lehet figyelmen kívül hagyni. A vitás esetekben a törvényi feltételek meglétét kell tehát vizsgálni, és két kritérium (leegyszerűsítve: 1. vízzel való telítettség, 2. tőzeg jelenléte, *vagy* lápi életközösség*)* egyidejű fennállása esetén meg kell állapítani a láp minőséget. Ezen jogi evidencia hangsúlyozását az teszi szükségessé, hogy a JNO által vizsgált dunakeszi láp ügyében előfordult, hogy a szakértő sajátos szakmai meggyőződése eltért a törvényi definíciótól, ezért szakértői véleményét a törvényi definíció egyes elemei alkalmazásának kimondott mellőzésével fogalmazta meg – nyilvánvalóan törvénysértő szakértői véleményt adva ezáltal.[695]
Összefoglalva a lápok megállapításának ismérveit kiemelendő, hogy a törvény elsődleges és nélkülözhetetlen feltételként a víz meghatározó jelenlétét írja elő. Álláspontunk szerint ezen feltétel, legalábbis, mint abszolút feltétel akár elhagyható, kivehető is lenne a definícióból, tekintettel arra, hogy mindkét vagylagos feltétel bizonyos körülmények között képes az első, abszolút feltétel pótlására vagy legalábbis valószínűsítésére. Ami a vagylagos feltételeket illeti, azok összefüggése ennél lényegesen egyszerűbb: a tőzegképződési folyamatoknak kizárólag akkor van jelentősége, ha lápi élőlények nem találhatók a területen. Ha ugyanis kimutathatóak ilyenek, akkor teljességgel szükségtelen a többnyire költségesebb, bonyolultabb szakértői munkát kívánó talajtani kérdéseket is vizsgálni. A lápra jellegzetes jelölőfajok jelenléte önmagában elegendő a láp megállapíthatóságához vagy fordítva, a tőzeg vagy tőzegképződési folyamatok megléte esetén – a vagylagos feltétel-meghatározásból eredően – már nem kellene, hogy feltétlenül szükséges legyen a lápokra jellemző növényzet meglétének a bizonyítása. Mindkét vagylagos feltétel feleslegessé teheti a vízzel borítottság megállapítását, hiszen, amint arra utaltunk már, enélkül a lápi élővilág és a tőzegképződés egyaránt lehetetlen – ez az átfedés a definíciós elemek között azonban megfelelő joggyakorlat mellett jól kezelhető lenne.

(*a láp definíció jogtechnikai hiányosságai*) A jelenlegi törvényi definíció – kiküszöbölhető – hiányossága tehát, ami több jogalkalmazási problémát okozhat, a természettudományos tényekre jellemző rendszerjelleg és összefüggések figyelmen kívül hagyása. Ugyanakkor több jogtechnikai hiányosság is megfigyelhető. A törvény a definícióban több olyan fogalmat, kifejezést is használ, amely egyedi hatósági mérlegelést, a körülmények súlyozását teszi szükségessé. Sem a törvény, sem alacsonyabb szintű jogszabály nem határoz meg ugyanakkor szempontokat, amelyeket a mérlegelés során figyelembe kell venni, amelyek mentén a döntés meghozható. Így nem egyértelmű, hogy miként kell értelmezni a „tartós", „időszakos", „jelentős rész" kifejezéseket, pontosan mit jelent a lápi életközösség, melyek a lápi élő szervezetek. A jogbizonytalanság az egészséges környezethez való jog érvényesülését akadályozza, sok esetben egyedi visszásságokat idézve elő. Indokolt tehát megvizsgálni a legfontosabb jogértelmezési kérdéseket, és az azok feloldása során figyelembe veendő szempontokat, követelményeket. Előre kell azonban bocsátani, hogy lehető legrészletesebb szakmai-jogértelmezési elemzés sem oldhatja meg teljesen ezt a helyzetet. A törvényben szereplő fogalmak meghatározatlanságából eredő jogbizonytalanságot a szakmai irányítást ellátó szervezetek autentikus jogértelmezésével lehet ugyan enyhíteni, azonban véleményünk szerint a kiegészítő jogalkotás nem pótolható.
A jelen esetben a jogalkotónak kell tehát megteremtenie azon szempontokat, amelyek a mérlegelés során iránymutatásul szolgálhatnak. Ez nélkülözhetetlen mind az egészséges környezethez való jog, mind pedig a jogbiztonság érvényesítése, az egységes és hatékony jogalkalmazás érdekében. Az ombudsmani vizsgálat és az általa kiváltott szakmai vita ehhez annyiban járulhat hozzá, hogy megfogalmazhatja azon alkotmányos és egyéb jogi, szakmai követelményeket, amelyek meg kell, hogy határozzák mind a jogalkotást, mind pedig a jogalkalmazást. Így mindenekelőtt ismételten hangsúlyozandó, hogy a felmerülő konkrét jogértelmezési helyzetekben az egészséges környezethez való alkotmányos jog, és a jövő nemzedékek érdekeinek alkotmányos védelmét, to-

[695] JNO-35/2010.

vábbá a környezetvédelmi jog alapelveit kell elsődlegesen szem előtt tartani, így a természet magasabb szintű védelmét biztosító jogi megoldásra kell törekedni.

Az ex lege védelem ellentmondásossága

Ebben az alfejezetben megvizsgáljuk azt, hogy hogyan lehet összehangolni az Alkotmánybíróság által előírt garanciális eljárások teljesítését a lápok ex lege védelmének hatékony biztosításával. Javaslatokat teszünk az ex lege védelem kiüresedésének megakadályozására, illetőleg kitérünk a lápok védelme megszűnésének megfelelő jogi kezelésére is.

(*az ex lege védelem és annak gyakorlati megvalósulása*) A Tvt. szerint, e törvény erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár[696]. Ennek a bekezdésnek alapján védett természeti területek országos jelentőségűnek minősülnek[697]. Alapvető kérdés, hogy mit jelent a törvény erejénél fogva fennálló, ex lege védelem. A törvényi koncepció szerint a védelemnek egy magasabb fokában részesülnek az ex lege védettként megjelölt értékek, amelyek esetében tehát nem egy további jogszabály hozza létre a védettséget, hanem maga a Tvt. A védettség magasabb szintje azáltal valósul meg, hogy ezekben az esetekben nem szükséges további felmérés, előkészítés, mérlegelés, jogalkotási aktus, a védelem eleve, léténél fogva fennáll valamennyi lápra, barlangra stb. Tekintettel továbbá a védelemhez fűződő környezetvédelmi szempontok fontosságára, azok egyéb érdekekkel szemben prioritást élveznek a törvényi védelem által.
Ezt támasztja alá a Tvt. vonatkozó szakasza[698] alkotmányosságának vizsgálatáról szóló alkotmánybírósági határozat indokolása is, miszerint „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 18. §-ában deklarált, az egészséges környezethez való alkotmányos jog tartalma, továbbá a természeti értékek megőrzéséhez és gyarapításához, a természetben okozott jóvátehetetlen és visszafordíthatatlan károk megelőzéséhez fűződő közérdek súlya kellő okot szolgáltat arra, hogy a jogalkotó a Tvt. rendelkezései szerint az érintett ingatlantulajdonosok tulajdonosi jogait korlátozza. A védetté nyilvánítás a közérdeket szolgálja és az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés e tény megismerhetőségét biztosítja. A védetté nyilvánítás az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem jelent a természeti értékek védelmének megóvását elérni kívánó közérdekű célhoz viszonyítva aránytalan tulajdonkorlátozást.”[699]
Az ex lege védelemből az következik, hogy az egyes lápok és hasonló természeti, természeti-történeti nemzeti örökségek védelméhez az adott kategóriába tartozás megállapításán túlmenően nincs szükség további jogalkotói és jogalkalmazói értékelésre. A legerősebb törvényi védelem gyakorlati alkalmazását ugyanakkor mégiscsak nehezíti, hogy annak előfeltétele a láp, barlang stb. minőség megállapítása. A védelem csak akkor alkalmazható egy földterületre, ha az lápnak tekinthető. Ezért lett volna tehát a jogalkotótól olyan fontos pontosan meghatározni, hogy mi minősül lápnak, ehhez kapcsolódva pedig azt, hogy ki, milyen eljárásban határozhatja meg a láp jelleget. Az Alkotmánybíróság a törvény erejénél fogva védett természeti területek egyedi meghatározásával kapcsolatban, hivatalból eljárva állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Eszerint „az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy a Tvt. 26. § (1) bekezdésének alkalmazásánál nem tette kötelezővé azt, hogy a természetvédelmi hatóság a konkrét területekre vonatkozóan a törvényi védettség tényének fennállását az Áe.[700] alapján, megállapító határozatban jelölje meg. Ennek hiányában a védett természeti területek

[696] 23. § (2) bekezdés
[697] 24. § (1) bekezdés
[698] 26. § (2) bekezdés
[699] 964/B/1998. AB határozat (ABH 2002, 873, 878)
[700] Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény. Hatályon kívül helyezve 2005. október 31-én.

egyedi meghatározására nem formalizált, kiszámíthatatlan eljárásban kerül sor, s a természetvédelmi hatóság döntésével szemben nincs lehetőség a jogorvoslati jog gyakorlására."[701]
Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés jogalkotói mulasztásának megszüntetésére 2003. március 31-ig szabott határidőt. Az Országgyűlés a fenti AB határozatban foglalt kötelezettségének eleget téve módosította a Tvt.-t. A hatályos szöveg a Tvt. hatálya alá tartozó védett természeti terület kiterjedését a természetvédelmi hatóság ingatlan-nyilvántartási feljegyzésre alkalmas módon, hatósági határozatban állapítja meg. Emellett kimondja, hogy a természetvédelmi hatóság a határozatot az érintett ingatlan tulajdonosának és vagyonkezelőjének, valamint a feladat- és hatáskör szempontjából külön törvény alapján érintett hatóságnak, továbbá az igazgatóságnak kézbesíti[702]. A Tvt. értelmében tehát a természetvédelmi hatóság hatósági határozatában nem az adott lápterület védettségét mondja ki, hiszen a lápok a Tvt., a törvény erejénél fogva védettek, hanem a védett láp nagyságát, kiterjedését állapítja meg, amellyel szemben a határozattal érintettek jogorvoslatot kezdeményezhetnek. A kiterjedés megállapítása ugyanakkor szükségképpen magában foglalja a láp minőség vizsgálatát, megállapítását is a határozatban foglalt teljes területen. Kiemelendő, hogy a hatályos törvényi szabályozás szerint a védelem a törvény erejénél fogva jön létre, de ennek érvényesítéséhez a láp kiterjedését meghatározó jogerős hatósági határozat szükséges. Álláspontunk szerint az AB határozatban a jogállamiság követelményével összhangban megállapított követelmények nem írják felül az ex lege védelem jellegét és az ilyen erős védelem mögött álló alapvető alkotmányos követelményeket. Az ex lege védett lápok kijelölésének elmaradása anyagi, bürokratikus okokból éppen ezért nem vezethet az ex lege védettség kiüresedéséhez.

(*az ex lege védelem kiüresedése*) A fentiekben leírtak azt jelentik, hogy a törvényi védettség tényleges hatályosulása a hatósági munka eredményességétől és az azt követő esetleges jogorvoslati eljárások kimenetelétől, tehát meglehetősen esetleges és szubjektív elemektől válik függővé. Amennyiben a hatóság egyáltalán eljár a lápok megállapítása érdekében, vagyis meghozza határozatait, akkor ténylegesen is megvalósulhat a védelem. Határozat hiányában azonban a jelenlegi joggyakorlat alapján nem lehet eredményesen arra hivatkozni, hogy bármely terület lápnak, s ilyenként védettnek minősül, ami persze súlyos logikai hiba, hiszen a láp jelleg kimondásának elmulasztása nem jogosít fel senkit arra, hogy kijelentse, nem lápról van szó, majd ennek megfelelő beruházási, kitermelési stb. tevékenységbe kezdjen. A láp jelleg gyanújának, eshetőségének felmerülése a jogi helyzet megfelelő értékelésével nem vezethet máshoz, mint a kérdés tisztázásához. Ameddig pedig a környezetvédelmi hatóság az érdekeltek kérelmére a láp jelleget nem tisztázza, azon semmiféle tevékenységet nem lehet elkezdeni vagy folytatni.
A védettség megállapításához tehát a láp kiterjedésének – voltaképpen létének – megállapítása szükséges. Mindez azonban a jelenlegi joggyakorlatban az ex lege védelem kiüresítésének minősül, hiszen de facto a védelem a hatósági határozat jogerőre emelkedéséhez és végrehajthatóvá válásához kötődik, előtte pedig egyáltalán nem létezik semmiféle védelem – éppen ez által tűnik el az a meghatározó különbség, amely az ex lege védelem és a többi, kisebb jelentőségű természeti védettség között volt. Bár a védettséget nem a határozat keletkezteti, de a gyakorlatban annak és csak annak a révén érvényesül. A hatósági határozatok hiánya a lápok tényleges védettségének hiányát eredményezik, a jogalkotó eredeti szándékaival szöges ellentétben.
Az igazgatóságok körében végzett vizsgálatunk tapasztalatai megerősítették, hogy anyagi és emberi erőforrás hiánya miatt nagyon lassan halad a lápterületek felmérése, a lápok kiterjedését megállapító határozatok meghozatala és az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyeztetése. Az országban számos olyan terület található, amely lápnak tekinthető, de ilyen minőségét – a törvény megfogalmazása szerint: kiterjedését – még nem állapította meg hatósági határozat. Ebből következően arra nem, vagy csak igen nehezen tudja a hatóság alkalmazni a természeti védett-

[701] 53/2002. (XI.28.) AB határozat (ABH, 327, 336.)
[702] 26. § (3) és (4) bekezdés a 23. § (2) bekezdésre utalva

séget, az azzal járó korlátozásokat, tilalmakat. Elpusztításuk, megszüntetésük így akár szankció nélkül megvalósulhat.
Megállapítható ugyanakkor, hogy ezen helyzet sérti a vállalkozói, tulajdonosi érdekeket és a jogbiztonságot is. A lápok határozati megállapításának és ingatlan-nyilvántartási bejegyzésének elmaradásával ugyanis az érintettek nem értesülnek arról, hogy egy adott területen – potenciálisan – lápnak minősülő élőhely található. Ennek ténye sokszor csak az adott lápot is érintő beruházás engedélyezési eljárása során derül ki, s teszi adott esetben megvalósíthatatlanná a tervezett beruházást. Jelentős érdeksérelem merülhet tehát fel a beruházó, környezethasználó oldalán, amelynek okozója azonban korántsem a természetvédelmi oltalom, hanem éppen annak hiányosságai. Ha ugyanis valamennyi láp fel lenne jegyezve az ingatlan-nyilvántartásba, akkor ilyen – ismerethiányból fakadó – konfliktusok fel sem merülnének, a mindenki által megismerhetően lápnak minősülő területre eleve nem, vagy a lápot kifejezetten figyelembe vevő módon jelentkezne beruházói szándék, a tulajdonosok vagy használók nem költenének nagyobb összegeket a lápi jelleggel összeegyeztethetetlen beruházások megterveztetésére és engedélyezésre történő előkészítésére.
Összefoglalva kimondható, hogy az eredeti jogalkotói szándék, amely az ex lege védelemmel kiemelt oltalmat kívánt biztosítani a lápoknak a visszájára fordult. Éppen azt kell megállapítanunk, hogy minden más védettségi kategóriánál esetlegesebb, és ennélfogva gyengébb a lápok védelme, tehát a természetvédelmi jog rendszerén belül ellentmondás jött létre, amit egyúttal igen súlyos alkotmányos visszásságnak is kell neveznünk.

(*a védelem hiányosságában megmutatkozó visszásság megszüntetésének lehetőségei*) Fontos kiemelni, hogy a szabályozás önmagában még így sem jelenti a természeti érdekek sérelmét, hiszen azok közvetlenül a hatósági mulasztások, a lápok tényleges feljegyzésének hiányából következnek. A jogszabályokat azonban soha nem lehet a szabályozott életviszonyoktól idegen módon, a tényleges megvalósulást, hatályosulást meghatározó körülményektől függetlenül megalkotni, illetve értelmezni. Nem elégíti ki az alkotmányos követelményeket az a jogszabály, amely - bár önmagában, formálisan megfelelőnek tekinthető – az élettől idegen, mert az adott körülmények között megoldhatatlan vagy nehezen megoldható feladat elé állítja a jogalkalmazókat és a jogalanyokat. Az ilyen jogszabály lényegében teljesíthetetlen, vagy teljesíthető ugyan, de annak nehézsége, hosszadalmas volta aránytalan terhet jelent, illetve kifejezetten megteremti a sérelem lehetőségét más alapjog vonatkozásában – jelen esetben az egészséges környezethez való jog tekintetében.
A Tvt. hatályos szabályozása ilyennek tekinthető, hiszen a hatálybalépéstől számított 8 év nem volt elegendő arra, hogy a hatóságok valamennyi láp vonatkozásában meghozzák határozataikat. Jelen vizsgálatunk is kifejezetten azt erősítette meg, hogy a hatósági szervezetrendszer a jelenlegi feltételekkel nem képes eleget tenni a törvényből eredő kötelezettségének. A bejegyzések olyan mértékben elhúzódnak és elmaradásuk olyan mértékű hátrányos, helyrehozhatatlan természeti következményekkel jár, amik az elérni kívánt céllal – vagyis a jogorvoslathoz való jog érvényesítésével – semmiképpen nem arányosak.
Az állam tehát nem teljesíti az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettségét. Ennek jegyében ugyanis nem csak a jogi szabályozás alakításával, hanem a hatósági szervezetrendszer hatékony működtetésével is köteles a természeti értékek megóvásáról gondoskodni. Mivel ez nem történik meg, a kormány az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot idéz elő, és tart fenn.
Magyarország Alaptörvénye a jövő nemzedékek érdekeinek, és ezzel szoros összefüggésben a természeti erőforrások kiemelt alkotmányos védelmét teremtette meg. Ezen különös védelem új megközelítést tesz szükségessé az alapvető jogok alkalmazása terén is, hiszen ütközés – pl. az egészséges környezethez való és a jogorvoslathoz, tulajdonhoz való jogok konfliktusa – esetén a természeti érdekek korábbinál magasabb szintű érvényesítését követeli meg. Szintén az alapvető jogok alkalmazását érintő szemléletváltozást követel meg, hogy az Alaptörvény mindenki kötele-

zettségeként határozza meg a természeti erőforrások védelmét, továbbá a tulajdonhoz való jogot biztosító XIII. cikk (1) bekezdésében rögzíti, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
A fentiek alapján két lehetőség adódik a visszásság megszüntetésére. Az intézményvédelmi kötelezettségét az állam azzal is teljesítheti, ha olyan költségvetési, személyi és tárgyi feltételeket teremt a felügyelőségek és a nemzeti park igazgatóságok vonatkozásában, amelyek révén a bejegyzések gyorsan és hatékonyan az egész országra kiterjedően megvalósulnak. Ez természetesen jelentős költségvetési forrásokat igényel, azonban utalunk az Alkotmánybíróság alaphatározatára, melyben megállapította, hogy a természeti értékek esetében a védelem szintjében nem fogadhatók el gazdasági indokok alapján olyan hullámzások mint pl. a szociális jogok esetében. Magyarország Alaptörvénye ezt a hatályos Alkotmány alapján is kiemelt felelősséget emelte a legmagasabb szintre, védelmi kötelezettséget teremtve az egész társadalom számára. Amint a beszámoló korábbi részeiben bemutattuk, a védelem csökkenése visszafordíthatatlan folyamatokat és helyrehozhatatlan károsodásokat okoz.
Másfelől a visszásság kiküszöbölésére lehetőség adódik a hatályos szabályozás felülvizsgálatával és hatékonyabb megoldás kidolgozásával, amely ténylegesen is biztosítja a lápok védelmét. Ilyen megoldást jelenthetne például, ha a törvényi védelem gyakorlati érvényesülését egy megdönthető törvényi vélelem erősítené. Ezen koncepció szerint a jogszabályban helyrajzi szám szerint kihirdetett ex lege védett területeket mindaddig szigorú törvényi védelem illetné meg, amíg a védelemre okot adó körülmények, pl. a lápi jelleg hiányát egyedi hatósági eljárásban nem bizonyítják, azaz az érdekeltek által nem történik meg annak kétséget kizáró bizonyítása, hogy egy adott terület nem tartozik az ex lege területek közé. Ilyen formán a jogszabály alapján az ingatlannyilvántartásba az ex lege védelemről automatikusan feljegyzett jogi jelleg is utóbb törölhető lenne.

(*a lápok és az ex lege védettség megszűnése*) Komoly jogalkalmazási nehézséget jelent a lápok megszűnésének megállapítása, a megszűnés ingatlan-nyilvántartási átvezetése. Sajnos gyakorta előfordul ugyanis, hogy különböző okokból kifolyólag – leginkább a területen megvalósított vízelvezetés miatt – a lápok megsemmisülnek. A Tvt. a védettség megszüntetését nagyon tömören, röviden rendezi[703]. Eszerint, fel kell oldani a természeti érték vagy terület védettségét, fokozottan védettségét, ha annak fenntartását természetvédelmi szempontok a továbbiakban nem indokolják. A védettség feloldása során a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy a helyi védett természeti terület védettségének a feloldásához az igazgatóság véleményét be kell szerezni.
Az ex lege területek védettségének megszüntetésénél problémát jelent annak értelmezése, hogy „a védettség feloldása során a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell", tekintettel arra, hogy itt gyakorlatilag nincs védetté nyilvánítási eljárás, hiszen a védettség ex lege, a törvény erejénél fogva áll fenn. A törvényből eredő védettség csak a törvény által szűnhet meg, azt nem oldhatja fel senki, arra a törvény nem teremt hatáskört. Ebből következően a lápok esetében nem a védettség feloldásáról, megszüntetéséről, hanem legfeljebb a lápi minőség, és ebből következően a törvényi védelem megszűnéséről lehet beszélni. A gyakorlatban ez a láp kiterjedésének meghatározására vonatkozó szabályok értelemszerű alkalmazását teszi szükségessé. Amennyiben ugyanis a láp kiterjedése azért nem határolható le, mert egyáltalán nincsen láp egy adott területen, akkor ennek tényét kell rögzíteni hatósági határozatban. Ugyanakkor a fenti eljárás során fokozott gondossággal és körültekintéssel kell eljárni. Minden esetben meg kell vizsgálni, hogy mi okozta a védett terület degradációját, mi az oka a lápi kritériumok megszűnésének, és van-e lehetőség a természeti állapot helyreállítására.
Abban az esetben, ha egy terület tulajdonosa, kezelője vagy harmadik személy jogellenesen elvezeti a vizet az adott területről, ezáltal a terület láp jellege nem szűnik meg azonnal. A polgári jogból származó, de általános érvényű jogelv, hogy saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki sem hivatkozhat. Az is nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a régebben kiszárított,

[703] 24. § (4) bekezdés

ezért biológiai értékét már elvesztett területek minősítését ez az elv már nem befolyásolja, a definíció elsősorban természettudományos tényeken nyugszik, így eredményesen jogi eszközökkel is csak a rövid távú változásokkal szemben lehet fellépni.
A láp bármiféle károsítására viszont értelemszerűen alkalmazni kell a védett természeti területekre irányadó szabályokat, ahol szintén nem fogadható el a terület károsodása a védettség feloldásának alapjául. Elsőként tehát a helyreállítás érdekében kell intézkedéseket tenni. Az ingatlan-nyilvántartásból való törlésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha a lápi feltételek végérvényesen, helyreállíthatatlanul megszűntek. Az ilyen esetekben általában nem mellőzhető a Btk. 281. §-ában írt természetkárosítás bűncselekménye miatt a nyomozó hatóság intézkedésének kezdeményezése, ami a hatóság kötelessége bűncselekmény alapos gyanújára utaló körülmények észlelésekor.
Külön foglalkozni kell azon esetkörrel, amikor olyan terület károsítása történik, amely ugyan rendelkezik a láp kritériumaival, azonban a láp jelleget még nem állapította meg hatósági határozat, illetve azt nem jegyezték be az ingatlan-nyilvántartásba. Ilyen esetben kérdésként merül fel, hogy alkalmazhatók-e a védett természeti területekre vonatkozó szabályok, fel lehet-e lépni a jogsértéssel szemben, egyáltalán jogsértésként értékelhető-e a magatartás.[704] Ennek elemzéséhez ismét szükséges rögzíteni, hogy a védettség nem a hatóság határozatából ered, az csak mintegy meghatározza, hogy mely területre terjed ki a törvényi védettség. A határozat nem konstitutív semmilyen szempontból, az pusztán tényeket állapít meg, abból közvetlenül nem erednek jogok, vagy kötelezettségek. A láp védettsége tehát nem akkortól keletkezik, amikor annak kiterjedését a hatóság megállapítja határozatában, hanem magának a lápnak a keletkezésétől. Az Alkotmánybíróság csupán a jogorvoslat hiányát kifogásolta, azt, hogy az érintett nem vitathatja jogorvoslat keretében a törvény megfelelő alkalmazását az adott területre. A törvény ennek megfelelően azt írja elő, hogy határozatban kell megállapítani a láp kiterjedését. Mindebből az következik, hogy amennyiben a károsítás kivizsgálásának idején megállapíthatók a láp törvényi kritériumai, avagy azok korábbi fennállása, és így a láp aktuális avagy korábbi kiterjedése, akkor a védett terület károsítására vonatkozó szabályok szerint meghozott határozatban is meg lehet állapítani a láp kiterjedését, és egyúttal a jogsértés miatti jogkövetkezményeket is. A védettség érvényesítéséhez tehát nem szükséges a jogerős és végrehajtható, a láp kiterjedését megállapító határozat, vagy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés. Mindez a szankciót megállapító határozatban is pótolható, hiszen a jogorvoslat és ennek következtében a teljeskörű közigazgatási felülvizsgálat biztosítható így is. Sőt a fentiekből az is következik, hogy a láp jelleg megszűnését is meg lehet állapítani (korábban láp volt, de már nem az). Amennyiben ugyanis igazolható, hogy bár a terület aktuálisan már nem láp, de korábban az volt, akkor a védettség is vonatkozott rá. Ebből következően pedig a láp pusztulását eredményező környezethasználattal szemben is alkalmazni kell a szankciókat. Ez megfelel mind a törvényi védettség érvényesítésének, mind pedig a konkrét alkotmánybírósági és törvényi követelményeknek. Nem ütközik ugyanakkor a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalmába sem. A törvényből eredő védettség lényege ugyanis, hogy önmagában, léténél fogva minősült lápnak a terület, függetlenül attól, hogy ennek tényét az „ember" mikor állapította meg.

A lápokat veszélyeztető tényezők és a védelem jogi eszközei

Ebben a fejezetben is jogon kívüli – ökológiai, gazdasági (mezőgazdaság, bányászat) – áttekintéssel szeretnénk megalapozni a jogi helyzet értékelését. Ezt követően áttekintjük a lápok komplex jogi védelmének a lehetőségeit, illetőleg javaslatokat teszünk azoknak a meglehetősen nehéz szituációknak a kezelésére, ahol még a lápokra vonatkozó szabályozás hatályba lépését megelőzően indult bányászati tevékenység.

[704] Eredeti állapot helyreállítása (Tvt. 77. §), a tevékenység korlátozása, felfüggesztése, tiltása (78. §), természetvédelmi bírság (80. §), polgári jogi felelősség (81. §), végül a büntetőjogi felelősség (Btk. 281. §).

(*a lápokat veszélyeztető tényezők*) Magyarország területének egykor több mint 1%-a volt láp. Ez meglehetősen nagy területet jelentett, holott a Kárpát-medence klímája nem igazán kedvez a klasszikus lápképződés folyamatának.[705] Ugyanakkor éppen a klímaváltozás húzza alá talán leginkább a vízvisszatartó vízgazdálkodás, a talajok nedvességtartalmának megőrzése és a lápok biodiverzitással kapcsolatos egyéb ökológiai szolgáltatásainak a jelentőségét. Sajnos a lápok tönkretételében világelsők vagyunk. Mára egykori lápjaink 97%-át lecsapoltuk, a lápot éltető és fennmaradásához nélkülözhetetlen vizet elvezettük. Nagy lápvidékeink az Ecsedi-láp, a Sárrét, a Rétköz és a Hanság a 19. és 20. század vízrendezési munkálatai során pusztultak el. 1915-ben a Hanság tőzeges területeit még 23.350 hektárra becsülték, amelyből 1975-re csak 3500 ha maradt meg; ugyanez az Ecsedi-láp esetében 1915-ben 16.977 ha, míg 1975-ben 0 ha. Ezzel elvesztettük gazdag és különleges élővilágukat anélkül, hogy részletesen megismerhettük volna.[706]

A lápok létét leggyakrabban veszélyeztető tényezők közül kiemelendők a lápok területéről történő vízelvezetés, a hagyományos gyepgazdálkodás megszüntetése, a bányászat, a tűzesetek, a környezetszennyezés (a talajból bemosódó és a csapadékvízzel bejutó nitrogén és foszfor), erdőtelepítés, a láperdők erdőgazdasági célú telepítése. Ezek közül mi a jelen alfejezetben az első három tényezővel foglalkozunk részletesen.

(*a hagyományos gazdálkodás megszűnése*) A lápterületek, láprétek degradálódásának egyik fő oka az állattartás, s így a hagyományos gyepgazdálkodás visszaszorulása. A tájkímélő gyepgazdálkodás, őshonos fajtákkal történő legeltetés, kaszálóként való hasznosítás mára leginkább a nemzeti parkok, természetvédelmi közalapítványok saját vagy bérbe adott területeire korlátozódik. A magántulajdonosok elenyésző része folytat ilyen gazdálkodást, részben ennek köszönhető a lápnak minősülő vízjárta gyepterületek, láprétek degradálódása. A romló állapot tünetei a becserjésedés, a inváziós növényfajok terjedése, ugyanakkor a fajkészlet elszegényedése, megváltozása egyes lápi vegetációtípusok, karakterfajok eltűnése. A területek tulajdonosainak jelenleg nem érdeke – kevés kivételtől eltekintve – az időszakos vízborítással rendelkező gyepterületek természetvédelmi szempontokat figyelembe vevő, fenntartó kezelése, művelése. A lápréteket hagyományosan leggyakrabban kaszálóként hasznosították – a vízjárás adta lehetőségektől függően. Mivel ezek a területek általában mélyebb fekvésű, hűvösebb, nedvesebb területek, aszályos nyarakon különösen fontosak a nyárközepi-késő nyári széna betakarítása szempontjából, ám különösen száraz nyarakon legelőként is hasznosíthatóak voltak. A láprétek értékes növényei (pl. kosbor-fajok), illetve a nedves rétek földön fészkelő madarai védelme érdekében a mozaikos, június közepe utáni kaszálás a legmegfelelőbb. A láprétek, nedves gyepterületek természetvédelmi szempontú kezelésében a kaszálás, esetenként a legeltetés alapvető fontosságú. A gyepterületek fenntartható hasznosításához a hazai állattartás – leginkább az extenzív állattartás fejlesztése, romjaiból való helyreállítása szükséges. Megfelelő állatlétszám nélkül ugyanis a gyepek fenntartása, a gyomok, cserjék visszaszorítása önmaga is *erőforrás- és technológia-intenzív* természetvédelmi beavatkozássá válik.

A Vidékfejlesztési Minisztériumban formálódó vidékfejlesztési stratégia örvendetes módon nagy hangsúlyt fektet a kisebb mozaikokból építkező, extenzív elemekből álló, a természeti adottságokat, erőforrásokat fenntartható módon használó, tájkímélő gazdálkodásra. A stratégiai alapvetések között a rét- és legelőhasznosítási program foglalkozik kiemelten az ökológiai gazdálkodásra alapozott hagyományos állattartás támogatásával. A stratégia külön hangsúlyozza országosan védett és/vagy Natura 2000 gyepterületek nyújtotta lehetőségeket. Ezeken a területeken a természetvédelmi szempontú kezelés – a legeltetéses, kaszálásos gyephasznosítás – egyben az állategészségügyi szempontok magas szintű betartását, minőségi alapanyagok, termékek megjelenését, a helyi foglalkoztatottság erősítését jelentheti.

[705] Lápok Nemzeti Ökológiai Hálózat 3. Környezetvédelmi Minisztérium, Természetvédelmi Hivatal kiadványa 2002.
[706] Lápok Nemzeti Ökológiai Hálózat 3. Környezetvédelmi Minisztérium, Természetvédelmi Hivatal kiadványa 2002.

A mozaikos agrárélőhelyek között az időszakos vízborítású vizes élőhelyek megőrzése és fejlesztése kiemelkedő fontosságú lenne természetvédelmi, mező- és vízgazdálkodási szempontból egyaránt. Ehhez szükség lenne az évről-évre belvíz problémákkal küzdő területek természetvédelmi, vadászati, mezőgazdasági és vízgazdálkodási céljainak újragondolására, ezek után illetve mellett pedig a kisebb-nagyobb vízjárta területek megőrzését, fejlesztését célzó agrártámogatások országos szintű beindítására, propagálására.
Ilyen ösztönző programok tipikusan illeszkedhetnek az európai közösségi természet- és környezetvédelmi, agrár-vidékfejlesztési célrendszerekhez, így a rájuk fordított közösségi források valóban közösségi célok megvalósításához járulhatnak hozzá: olyan termelési módokat, illetve olyan termelőket „hozhatnak helyzetbe" akik foglalkoztatási és környezeti szempontból egyaránt kiemelkedő teljesítményt nyújtanak, és amely teljesítményekért a jelenlegi piaci viszonyok mellett valójában nem jár megfelelő támogatás.
Mindehhez jól strukturált, megfelelő indikátorokkal ellátott támogatási programok szükségesek, azaz olyan komplex indikátorrendszer kidolgozása, ökológiai, társadalmi, és gazdasági komponensekkel, amelynek segítségével a kifizetések szabályszerű lebonyolításán kívül a támogatások tényleges hatása, hatékonysága is mérhetővé válik.

(*tőzegbányászat*) A tőzeg erősen nedves, víz által borított és levegőtől elzárt (anaerob) körülmények között, elhalt növények törmelékéből képződik biológiai, kémiai és fizikai folyamatok révén. A tőzeg tehát természetes úton felhalmozódott és különböző mértékű bomláson átment növényi eredetű anyag. Földünk tőzeges lápterületeinek kiterjedése kb. 4.000.000 km^2 , tőzegkészletei 5500 milliárd m^3 tőzeget rejtenek magukban, becslések szerint 1,3-1,4 m-es átlagvastagságban. A magyarországi tőzeglelőhelyek felületi kiterjedése közel 30.000 ha. Az ország tőzegvagyona tizennégy tőzegvidéken, nagyrészt Dunántúlon koncentrálódik. A tőzegkészletek az utak, csatornák, közművek és egyéb védendő objektumok miatt meglehetősen széttagoltak. A tőzegrétegek vastagsága hazánkban a néhány cm-estől 4-5 m-ig terjed, az átlagvastagság 1,8-2,0 m körül mozog.[707]
Megfelelő vízborítottság hiányában a tőzeg oxidálódik, lápfölddé alakul, azaz pusztulásnak indul. Világviszonylatban a meglévő lápok 80%-a természetes, ősállapotban található, tőzegképződés pozitív mérleget mutat. A lápterületek 20%-a azonban erősen befolyásolt, antropogén tevékenységek által teljesen megváltoztatott, tőzegképződési folyamataik teljesen leálltak. Magyarországon a tőzeg felhalmozódással szemben 1820-1870 óta vannak a lebomlási, mineralizálódási folyamatok túlsúlyban. A természetes átalakulási folyamatok (szárazodás miatti kiszáradás, öngyulladás, oxidálódás) és az antropogén hatások (lecsapolások, vízrendezés, mezőgazdasági művelés, kitermelés, szándékos felgyújtás stb.) napjainkig 600 millió m^3 tőzeg megsemmisüléséhez vezettek hazánkban. A degradálódás elsődleges oka a drasztikus mértékű, általános talajvízszint-csökkenés, amely az elmúlt évtizedekben 0,4-1 m-t is elért. Az Ecsedi-láp, a Bodrog-köz és Rétköz tőzegtelepei, valamint a Kis-sárrét és a Nagy-sárrét lápvidékei gyakorlatilag teljesen megsemmisültek. Az ország hajdani 100.000 hektáros kiterjedésű lápterületeinek túlnyomó része elpusztult. A tőzegvagyon felszámolásához a tőzegkitermelés 8-9%-os arányban járult hozzá, a lápterületek pusztulását túlnyomó részt a már felsorolt egyéb antropogén tevékenységek okozták Magyarországon.[708]
Az országos jelentőségű védett természeti területekre vonatkozóan a miniszter rendeletben állapítja meg a természetvédelmi kezelési tervet, amelyben – egyebek mellett – meghatározhatók a terület részére vagy egészére kiterjedő gazdálkodási, gazdasági, közlekedési, ipari, bányászati, építési, vadgazdálkodási stb. tevékenységekre, illetve fejlesztésükre vonatkozó előírások, korlátozások és tilalmak. Így a kezelési tervek alapvető jelentőségűek az országos jelentőségű védett természeti területek, így a lápok használata, hasznosíthatósága szempontjából.

[707] Hubayné Horváth Nóra: Felhagyott tőzegkitermelő-helyek természeti értékei és optimális hasznosítása 2005 (Doktori értekezés) 16.o.
[708] Hubayné Horváth Nóra: Felhagyott tőzegkitermelő-helyek természeti értékei és optimális hasznosítása 2005 (Doktori értekezés) 17.o.

A tőzeg és a láp szoros összefüggésben áll, általában egymást feltételezve léteznek. Így indokolt megvizsgálni a tőzeg bányászatára vonatkozó szabályozást a tekintetben, hogy egy lápnak minősülő területre kiadható-e engedély a tőzeg bányászatára.

(*tőzegbányászat engedélyezése lápnak minősülő területen*) A Tvt. szerint a lápok országos jelentőségű védett természeti területnek minősülnek[709]. A Tvt. azt is kimondja, hogy tilos a védett természeti terület állapotát (állagát) és jellegét a természetvédelmi célokkal ellentétesen megváltoztatni[710]. Emellett arról is rendelkezik, hogy védett természeti területen gondoskodni kell a vadon élő szervezetek, életközösségeik, a biológiai sokféleség fennmaradásához szükséges természeti feltételek, így többek között a talajviszonyok, vízháztartás megőrzéséről[711]. A KHV rendelet alapján a tőzegkitermelés minden esetben környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenység 25 ha területtől, de védett természeti területen méretmegkötés nélkül[712]. Emellett a tőzegkitermelés, ha 25 ha alatt nem védett területen található, akkor a felügyelőség döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenység[713]. Látható, hogy a KHV rendelet nem zárja ki a tőzegbányászat lehetőségét a védett természeti területen, így pl. a lápokon, hanem környezetvédelmi engedélyezési eljárás lefolytatását írja elő. Védett természeti terület ugyanis nem csak láp lehet, hanem nemzeti park, tájvédelmi körzet, természetvédelmi terület, természeti emlék[714], és olyan ex lege védett területek, ahol az adott körülményektől függően elvileg folytatható bányászat[715]. A hatásvizsgálati eljárás lényege, hogy a Tvt. anyagi jogi rendelkezéseinek, tilalmainak konkrét területen való érvényesülését vizsgálja, illetve biztosítja. Amennyiben a bányászat sértené a természetvédelmi célok érvényesülését, környezetvédelmi engedélyt nem lehet kiadni. A védett természeti területeken és így a lápokon nem lehet tehát olyan környezethasználatot folytatni, amely veszélyezteti azok fennmaradását. A lápok esetében nehezen elképzelhető a tőzegbányászat olyan módon való folytatása, amely megfelel a Tvt.-ben foglaltaknak. A bányászat igen durva beavatkozás, a láp mélyén lévő tőzeg kitermelése lényegében magának a lápnak az „elbányászását" jelenti. Ennek során a lápi életközösség elpusztul, és alapjaiban változik meg a terület vízháztartása, talajviszonyai. Mindebből következően a lápokon nem engedélyezhető a tőzegbányászat. A fentieken túlmenően a Tvt. azon rendelkezéséből, miszerint tilos a védett természeti terület állapotát (állagát) és jellegét a természetvédelmi célokkal ellentétesen megváltoztatni, az következik, hogy közvetlenül a láp melletti területekre is csak akkor adható engedély, ha nem változtatja meg hátrányosan a láp állapotát, jellegét[716].
Körültekintő vizsgálatot kell abban az esetben is lefolytatni, ha a tőzegbányászattal közvetlenül érintett terület nem minősül lápnak. A tőzeget rejtő földterület ugyanis korábban nyilvánvalóan láp volt, amiből következően könnyen előfordulhat, hogy az érintett terület közelében, azzal esetleg ökológiailag, hidrológiailag közvetlen kapcsolatban láp található. A bányászattal járó vízelvonás, talajvízszint csökkenés a szomszédos lápok megsemmisülését eredményezheti, ami szintén kizárja a környezetvédelmi engedély kiadását. Különösen indokolt az alapos mérlegelés a 25 ha alatti területek, vagyis a KHV rendelet 3. számú mellékletébe tartozó tevékenységek esetén, amikor a felügyelőség mérlegelésétől függ a hatásvizsgálat elrendelése. Ilyenkor kétség esetén a hatásvizsgálat lefolytatásáról kell dönteni. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a fentiek alkalmazása során semmiképpen sem csak azon területeket kell lápnak tekinteni, amelyek ilyen minőségét már hatósági határozatban jogerősen megállapították. Amennyiben ugyanis az ilyen határozat hiányzik, de bármely konkrét engedélyezési eljárásban felmerül, hogy a terület lápnak minősül, az eljárás felfüggesztése mellett a láp kiterjedését megállapító határozat meghozatalának van helye, és csak ezt követően folytatható az eredeti eljárás.

[709] 23. § (2) bekezdés, második mondat
[710] 31. §
[711] Tvt. 35. § (1) bekezdés, b) pont
[712] 1. számú melléklet, 6. pont
[713] 3. számú melléklet, 12. pont
[714] Tvt. 28. § (1) bekezdés
[715] 23. § (2) bekezdés
[716] 31. §

(*a lápok védelmét biztosító jogi eszközök, lehetőségek*) A továbbiakban áttekintjük, hogy milyen konkrét eszközökkel lehet, illetőleg lehetne, a jogértelmezés eszközeivel vagy „de lege ferenda" biztosítani a lápok magasabb szintű jogi védelmét.

A lápok érzékeny ökológiai rendszerek, így indokolt, hogy a lápok kijelölése során a természetvédelmi hatóság ne csak a lápi jellemzőkkel bíró szűk területet nyilvánítsa védetté, hanem lehetőség legyen a lápok közvetlen környezetében pufferterület, védőövezet kialakítására, amely a lápok külső hatások elleni védelmét biztosítja. Tvt. kimondja, hogy védett természeti területet – szükség esetén – védőövezettel kell ellátni és a védőövezet kiterjedéséről a védettséget kimondó jogszabályban kell rendelkezni, illetőleg a védőövezetben a természetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához kötött tevékenységek körét országos jelentőségű védett természeti terület esetében, azaz a lápok esetében is a miniszter határozza meg. A védőövezet rendeltetése, hogy megakadályozza vagy mérsékelje azoknak a tevékenységeknek a hatását, amelyek a védett természeti terület állapotát vagy rendeltetését kedvezőtlenül befolyásolnák[717].

Ilyen pufferterület biztosításának lehetősége, sőt szükségszerűsége következik magából a láp törvényi meghatározásából is. Mivel a törvény úgy szól, hogy láp az a földterület, amelynek jelentős részén lápi élő szervezetek találhatók, lehetőség adódik olyan terület lápként való lehatárolására is, amelyen nem találhatók ilyen szervezetek. Ide azok a területek tartozhatnak, amelyek közvetlen pl. hidrológiai, ökológiai stb. kapcsolatban állnak a lápi élőlényekkel, kifejezett láprészszel. Ezen részek bolygatása, terhelése így közvetlen hatással bír magára a szűken értelmezett lápra is, így indokolt ezek védelme, az ott folytatható tevékenységek korlátozása.

A tényleges védőövezet kijelölésére ugyanakkor a jelenlegi jogi helyzetben nincsen lehetőség, hiszen arról a Tvt. szerint a védettséget elrendelő jogszabályban lehet csak rendelkezni. A lápok megőrzésének egyik igen fontos eszköze lehet azonban a védőövezet, ezért indokolt megteremteni a kijelölésének lehetőségét a lápok esetén is.

A Tvt. szerint valamennyi védett természeti területre – az ott tevékenységet folytatókra kötelező erejű – természetvédelmi kezelési tervet kell készíteni. A természetvédelmi kezelési tervet 10 évenként felül kell vizsgálni[718]. A lápok országos jelentőségű védett természeti területnek minősülnek, így a természetvédelmi kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat, továbbá az egyéb kötelezettségeket (természetvédelmi kezelési terv) a miniszter rendeletben állapítja meg[719]. A természetvédelmi kezelési tervek készítésére, tartalmára, jóváhagyására, a terv készítésére kötelezettre vonatkozó szabályokat a miniszter rendeletben állapítja meg. E miniszteri rendelet szerint természetvédelmi kezelési terv, a védett természeti terület és természeti értékei megóvását, fenntartását, helyreállítását, valamint bemutatását szolgáló természetvédelmi kezelési módokat, továbbá – egyebek mellett gazdasági, gazdálkodási tevékenységekre vonatkozó – korlátozásokat, tilalmakat és egyéb kötelezettségeket tartalmazó dokumentum, amely a tervezési terület vonatkozásában előírásokat állapít meg[720].

A fentiek értelmében tehát a törvény erejénél fogva védett, ex lege lápok esetében a természetvédelmi kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat, továbbá az egyéb kötelezettségeket a miniszternek rendeletben kell megállapítania. 2008. december 28-tól szerepel a fenti rendelkezés a Tvt.-ben, azóta mindössze csak 10 db KvVM rendelet[721] született, mely egyes természetvédelmi terület (pl.: Villányi Templom hegy, Tállyai Patócs hegy), illetve tájvédelmi körzet (pl.: Karancs-Medves Tájvédelmi Körzet) kezelési tervét állapítja meg. Az idézett jogszabályhelyek alapján továbbá a lápok vonatkozásában is meg kell alkotni a kezelési terveket. Az olyan terüle-

[717] 30. § (1)-(3) bekezdés

[718] 36. § (3) bekezdés

[719] 23. § (2) bekezdés, második mondat, illetőleg 36. § (1) bekezdés

[720] A természetvédelmi kezelési tervek készítésére, készítőjére és tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 3/2008. (II.5.) KvVM rendelet, 1. § a) pont

[721] 4/2009. (IV.10.) KvVM rendelet, 8/2009. (VI.9.) KvVM rendelet, 9/2009. (VI.9.) KvVM rendelet, 12/2009. (VII.19.) KvVM rendelet, 13/2009. (VIII.19.) KvVM rendelet, 15/2009. (IX.17.) KvVM rendelet, 18/2009. (XI.20.) KvVM rendelet, 2/2010. (I.14.) KvVM rendelet, 5/2010. (III.23.) KvVM rendelet, 6/2010. (III.31.) KvVM rendelet

tek esetén, ahol egymással ökológiai, vagy hidrológiai kölcsönhatásban, kapcsolatban álló több lápfolt is található, a kezelési tervet az egész területre egységesen indokolt kidolgozni.

(*a bejegyzéshez kapcsolódó díjfizetési kötelezettséget meg kell szüntetni*) A Tvt. szerint terület védetté, fokozottan védetté nyilvánításának tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni, védettség feloldását követően a védettség tényét pedig törölni kell. A feljegyzést, illetve annak törlését a természetvédelmi hatóság hivatalból kezdeményezi[722].

A lápok ex lege védettségének ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésének jelentőségét az Alkotmánybíróság fejtette ki: „Az ingatlan-nyilvántartás – mint a nemzeti ingatlanvagyon leltára – egyebek között csak akkor tudja betölteni rendeltetését, ha az a közhitelesség és a nyilvánosság elve alapján működik. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jog – közelebbről az ingatlantulajdonhoz való jog – egyik garanciális biztosítéka. Mivel az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanra vonatkozó jogok és tények nyilvántartására, sőt gyakran a jogok létrehozására is szolgál, az ingatlanforgalom alapvető garanciája a nyilvántartás nyilvánossága. Egyedül ennek alapján biztosítható a vélelem, hogy ingatlanra vonatkozó jogok, tények és egyéb adatok a jogszerzők – és bárki – előtt ismertek, vagyis, hogy senki nem hivatkozhat jogszerűen arra, hogy valamely adatról, amely az ingatlan-nyilvántartásban szerepel, nem volt tudomása."[723] Ugyanakkor nagyon fontos kiemelni, hogy a védettséggel járó tulajdoni korlátozások nem az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéssel keletkeznek, hanem a jogszabály erejénél fogva. A bejegyzés csupán deklaratív, nem pedig konstitutív jellegű. Vizsgálatunk során valamennyi Igazgatóság jelezte felénk, hogy problémát jelent a lápok védetté nyilvánítása tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyzéséhez, valamint törléséhez, sőt az ingatlan-nyilvántartásba történő betekintéshez kapcsolódó díjfizetési kötelezettség. Sem az Igazgatóság, sem a természetvédelmi hatóság nem képes teljeskörűen fedezni az elméletileg szükségessé váló tulajdoni lapra történő feljegyzések, valamint törlések költségeit, ami jelenleg 6600 Ft ingatlanonként.

A JNO korábban, a hatóságok ingatlan-nyilvántartáshoz kapcsolódó díjfizetési kötelezettségével kapcsolatban 2010 decemberében kiadott állásfoglalásában[724] már jogalkotási javaslattal élt ebben a kérdésben. Javasoltuk, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Vidékfejlesztési Minisztérium bevonásával – dolgozza ki a Díjtörvény[725] olyan módosítását, amely az állásfoglalásban kifejtett szempontok figyelembevételével alkalmas a természeti, környezeti és kulturális örökségvédelmi érdekek megfelelő védelmének biztosítására. Kifejtettük, ennek egyik lehetséges módja a tárgyi díjmentességnek az állásfoglalásban megjelölt esetkörre való kiterjesztése. Javaslatunkra mindeddig érdemi intézkedés nem történt, ellenben az egyik nemzeti park igazgatóságtól érkezett levél arról tájékoztatja Irodánkat, hogy az aktuális gyakorlat szerint a természetvédelmi hatóság határozatban dönt ugyan a védett természeti terület kiterjedésének megállapításáról, a földhivatali feljegyzést annak költségei miatt azonban már nem tudják kezdeményezni. Emiatt számos tulajdoni lapon még nem került feltüntetésre az ex lege védettség. Ugyanakkor – az Igazgatóság tájékoztatása szerint – a védett jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyzésének hiánya komoly akadályát jelenti a szankcionálásnak a jelenlegi államigazgatási és bírói gyakorlat szerint.

Fontosnak tartjuk ebben a témakörben kiemelni a Heves Megyei Bíróság ítéletét, mely szerint a lápok ingatlan-nyilvántartási feljegyzése és törlése során a felügyelőséget díjfizetési kötelezettség nem terheli[726]. Az ítélet indokolása szerint, a Díjtörvény[727] 32/E. § (1) bekezdése szerint a

[722] 26. § (2) bekezdés

[723] 15/1995. (III.13.) AB határozat (ABH, 1995. 88, 90.)

[724] JNO-463/2010. a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény módosításával kapcsolatos jogalkotási javaslat tárgyában

[725] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény

[726] 13.K.30.184/2010/5

díjat annak kell megfizetnie, aki az ingatlan-nyilvántartási eljárás lefolytatását kéri, illetve amely szerv az erre irányuló megkeresést előterjeszti. Ha a kérelmet előterjesztő, és a bejegyzés által jogot szerző, illetve jogosult nem azonos, akkor a díjat annak kell megfizetnie, aki a bejegyzés által jogot szerez, illetőleg jogosulttá válik. A lápok jogi jellegének feljegyzése és ezzel az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége a magyar állam érdeke, amely a Díjtörvény értelmében teljes személyes díjmentességben részesül, így a felügyelőséget díjfizetési kötelezettség nem terheli[728]. Tudomásunk szerint az alperes földhivatal az ítélet kapcsán felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Legfelsőbb Bírósághoz.

(*a jogi jelleg területrészre történő feljegyzésének lehetősége*) Vizsgálatunk tapasztalatai szerint, bizonytalanság figyelhető meg abban a tekintetben, hogy miként lehet eljárni, ha csak az ingatlan egy részén található láp. Indokolt áttekinteni a szabályozást, tekintettel arra, hogy 2010 májusában változtak az előírások. Az Igazgatóságoktól érkezett levelek arról tájékoztatnak, hogy az alrészlet-szintű bejegyzésnek nincs meg a lehetősége, mert az alrészletek lehatárolása nem közhiteles, illetve hogy ilyen esetekben megosztási vázrajz készítése szükséges, amely nagyon költséges eljárás és ennek anyagi fedezetét az Igazgatóságok nem tudják előteremteni a szükséges mértékben. A vonatkozó ingatlan-nyilvántartási jogszabályhely kimondja, hogy az ingatlan jogi jellegeként feljegyezhető a társasház, szövetkezeti ház, bányatelek, műemlék, műemléki terület (műemléki jelentőségű terület, történeti táj, műemléki környezet), tanya, helyi vagy országos jelentőségű védett természeti terület, törvény erejénél fogva védett forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár, természeti terület, Natura 2000 terület, ökológiai folyosó, régészeti lelőhely, kiemelten vagy fokozottan védett régészeti lelőhely, az Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület is, továbbá olyan egyéb, a tulajdonjog közérdekű korlátozásával járó tény, amelynek ingatlan-nyilvántartási feljegyzését törvény elrendeli. Jogi jelleget egész ingatlanra vagy annak területi mértékben meghatározott részére lehet feljegyezni[729]. További könnyítést jelent az, hogy a helyi vagy országos jelentőségű védett természeti terület, törvény erejénél fogva védett forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár, természeti terület, Natura 2000 terület, Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg feljegyzéséhez a meghatározott változási vázrajz helyett az ingatlan-nyilvántartási térkép másolatán elkészített olyan helyszínrajz is elfogadható, amelyen a megkereső hatóság megjelöli az ingatlan érintett részét, egyben megadja annak nagyságát négyzetméter pontossággal. A terület nagyságának ellenőrzéséhez a határoló vonal koordinátáit EOV rendszerben kell megadni[730]. Az Inyt. tehát lehetőséget biztosít alrészlet lehatárolására, mégpedig úgy, hogy változási vázrajz készítése sem szükséges. Ezen jogi szabályozás ismerete nagyon fontos az Igazgatóságok számára, hiszen nagyban megkönnyíti az ex lege védett lápok lehatárolását. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az új Nemzeti Környezetvédelmi Programunk célként fogalmazza meg az ex lege területek felmérésének és nyilvántartásának áttekintését és hatékonyabbá tételét, valamint az ex lege védett területek hatósági határozattal való kijelölésének és ingatlan-nyilvántartási feljegyzésének befejezését[731]. A célok elérése érdekében a kormányzat részéről szükséges intézkedések között a NKP III-ban pedig megtalálható a lápok, illetve szikes tavak földrészletei felülvizsgálatának, hatósági határozattal történő kijelölésének és ingatlan-nyilvántartási feljegyzése rendezésének befejezése, valamint az ex lege védett lápok és szikes tavak, források, víznyelők, kunhalmok, földvárak hatékonyabb védelme érdekében a művelési ág változtatásához, ingatlan-megosztáshoz stb. a szükséges források biztosítása.

[727] Az 1996. évi LXXXV. törvény az illetékről szóló 1990. évi CXIII. törvény módosításáról, valamint hiteles tulajdoni lap másolat igazgatási és szolgáltatási díjáról szóló törvény
[728] 32/B. § (1) bekezdés
[729] Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII.29.) FVM rendelet 39/A. §
[730] 65. § (5) bekezdés
[731] NKP III., 5. számú tematikus akcióprogram

(*a természetvédelmi szempontok érvényesíthetősége a már működő tőzegbányák esetében*) A lápok területén új bánya nyitására tehát nem lehet engedélyt adni. A gyakorlatban ugyanakkor problémát jelent, hogy számos esetben már sok évvel korábban, gyakran a Tvt. hatályba lépése előtt megkezdték a tőzeg bányászatát a lápokon. Jogértelmezési kérdésként merül fel, hogy ilyen esetekben miként lehet érvényesíteni az ex lege védelmet. Ennek megválaszolásához át kell tekinteni a bányászati engedélyezésre vonatkozó legfontosabb szabályokat.

A bányászati, így a tőzegbányászati tevékenység engedélyezésére a bányászatról szóló törvény[732], valamint a végrehajtására kiadott kormányrendeletet kell alkalmazni. A bányászati törvény szerint, a bányavállalkozó a bányászati tevékenységet a bányafelügyelet engedélyével kezdheti meg, és az abban foglalt feltételek megtartásával végezheti[733]. Bányászati tevékenységet kijelölt bányatelken és a hatóság által jóváhagyott műszaki üzemi terv alapján lehet végezni. A műszaki üzemi terv a bányaüzem tervezett bányászati tevékenységét határozza meg. A terv szöveges részből és tervtérképből áll. A műszaki üzemi terv szöveges részének tartalmát a bányászati vhr.[734] határozza meg. Természetvédelmi szempontból kiemelt figyelmet érdemel ezen bekezdés azon rendelkezése, miszerint a műszaki üzemi terv tartalmazza a bányaművelés környezetre gyakorolt hatásának ismertetését, a káros környezeti hatások megelőzéséhez és csökkentéséhez szükséges intézkedéseket, a hatások megfigyelésének módját, az ehhez szolgáló létesítmények, mérési helyek kialakításának, üzemeltetésének rendjét, valamint a hulladékgazdálkodási tervet[735]. Álláspontunk szerint a műszaki üzemi terv ezen pontjára tekintettel indokolt lenne a műszaki üzemi terv engedélyezésébe szakhatóságként bevonni a felügyelőséget, amely rendelkezik természetvédelmi szakemberekkel, akik meg tudják ítélni, hogy a műszaki üzemi tervben a bányaművelés környezetre gyakorolt hatásának kidolgozása a környezet és a természet védelme szempontjából megfelelően történt-e. Kiemelendőnek tartjuk, hogy korábbi szabályozás szerint a bányászati vhr. 1. számú mellékletében szerepelt a bányászati szakigazgatási eljárásban szakhatóságként közreműködő hatóságok felsorolása, és ennek hatodik pontja alapján környezetvédelmi, természet- és tájvédelmi, vízügyi hatósági ügyekben a felügyelőség szakhatóságként eljárt[736].

A műszaki üzemi tervet, illetve a módosítására irányuló kérelmet a tervezett tevékenység megkezdését megelőzően legalább 60 nappal kell jóváhagyásra a bányakapitánysághoz benyújtani.[737]

A műszaki üzemi tervről illetve módosításáról a bányakapitányság határozatban dönt. A műszaki üzemi tervet a bányafelügyelet meghatározott időtartamra hagyja jóvá. Kitermelésre vonatkozó műszaki üzemi terv – amennyiben a környezetvédelmi engedély hatálya ennél nem rövidebb – mélyművelés, illetve kőolaj- és földgázbányászat esetében legfeljebb 5 év, míg külfejtések esetében legfeljebb 15 év időtartamra hagyható jóvá. A műszaki üzemi tervet a bányavállalkozónak évente felül kell vizsgálnia, és megváltozott viszonyok esetén köteles a műszaki üzemi terv módosítását kérelmezni. Ha a bányavállalkozó a jóváhagyott tervben kitermelésre meghatározott területet a tervidőszakban nem vette igénybe, a jóváhagyó határozat teljesítési határideje legfeljebb egy alkalommal, az eredetileg engedélyezett teljesítési idő felével meghosszabbítható.[738]

A fő kérdés itt az, hogy a korábban kiadott, a műszaki üzemi tervre vonatkozó engedélyeket a hatóság mikor vizsgálhatja felül. A fentiekben leírtakból látható, hogy elsődlegesen abban az esetekben lehet tehát a korábban kiadott bányászati engedélyeket felülvizsgálni, és a további bányászatot megtiltani, amikor a műszaki üzemi terv időtartama lejár. Az időtartam meghosszabbítására lápnak minősülő területen nem kerülhet sor.

A bányászati törvény értelmében a bányafelügyelet a bányatelket kérelemre módosíthatja. A bányatelek módosítására a bányatelek megállapítására vonatkozó szabályokat kell megfelelően al-

[732] 1993. évi XLVIII. törvény
[733] 21. § (1) bekezdése
[734] 203/1998. (XII.19.) Korm. rendelet a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról
[735] Bányászati vhr.13. § (3) bekezdés i) pont
[736] Ezen mellékletet azonban a 362/2008. (XII.31.) Korm. rendelet 44. § (1) bekezdés 63.pontja 2009. március 1-től hatályon kívül helyezte.
[737] Bányászati vhr. 14. § (4) bekezdés
[738] Bányászati vhr. 14. § (3) bekezdés

kalmazni[739] A bányatelek módosítása nyilvánvalóan nem érinthet lápot, vagyis lápnak minősülő területre nem lehet kiterjeszteni a bányatelket. Felhívjuk ugyanakkor a figyelmet, hogy a Tvt. tilalmai nem pusztán az engedély kiadásának akadályaként értelmezendőek[740]. A törvény megfogalmazása egyértelmű, a láp megváltoztatásával járó magatartásokat tiltja meg, vagyis nem lehet olyan tevékenységet végezni, amely a lápi feltételek megváltoztatását, ezáltal a láp pusztulását eredményezi. Abszolút tilalom ez, melynek alapján egyáltalán nem lehet veszélyeztető tevékenységet folytatni – függetlenül az esetleges más jogágazat alapján kiadott engedélytől és annak keletkezési dátumától. A Tvt. hivatkozott rendelkezései ellenére kiadott engedély törvénysértő vagy azzá válik, a törvénnyel szemben nem adhat felhatalmazást sem valamely magatartás elkezdésére, sem folytatására. Egy egyedi hatósági aktus nem ronthatja le a törvény hatályosulását. Az engedélyhez ilyen értelemben nem kapcsolódhat jogszerzés. Így a lápokon nem végezhető tőzegbányászati tevékenység, függetlenül a megkezdésének időpontjától.
A Tvt. természetesen nem nyilváníthatott valamely magatartást jogellenessé a hatálybalépését megelőző időre, vagyis a hatálybalépéskor folytatott tevékenységekre nem vonatkoztatható abban az értelemben, hogy azok miatt szankciókat nem lehet kiszabni. Az ex lege védelem lényege, hogy az azt kimondó törvényi rendelkezés hatályba lépésével minden az azzal szemben álló tevékenység jogellenessé válik.
Ráadásul ezen tevékenységek engedélyeinek hatósági felülvizsgálata, meghosszabbítása, módosítása igen nagy valószínűséggel megtörtént már a Tvt. hatálybalépését követően is, ami e tekintetben voltaképpen új engedélyezésnek számít. Ebből pedig az következik, hogy a természetvédelmi hatóságoknak a Tvt. hatálybalépését követően az egyes engedélyek lejártával kellett (vagy kellett volna) már intézkednie a természetvédelmi szempontok érvényesítése érdekében. Amennyiben ezt nem tették, alkalmazniuk kell – a feltételek fennállása esetén – a rendelkezésre álló rendkívüli jogorvoslati eljárásokat (döntés módosítása vagy visszavonása, felügyeleti eljárás, ügyészi intézkedés), illetve az alapeljárásoktól független új eljárásokban intézkedniük kell a tevékenység megtiltása érdekében.

II.4. LEVEGŐTISZTASÁG-VÉDELEM[741]

Bevezetés

(*a légszennyezés egészségre gyakorolt hatása*) Tavalyi beszámolónkban az ENSZ egészségügyi világszervezetének (WHO) adataira hivatkozva már aláhúztuk, hogy a bel- és kültéri levegő szennyezettsége szív-érrendszeri és légzőszervi betegségeket okozva átlagosan 8,6 hónappal rövidíti meg egy európai ember életét. A városlakók körülbelül 90%-a ma is a WHO által meghatározott határértékeknél magasabb szennyezőanyag mennyiségnek van kitéve. A legfőbb szennyezők a szálló por, ózon és nitrogéndioxid. Az ezekkel kapcsolatos egészségügyi kockázatok mértéke egyes helyeken 2000 és 2006 között tovább nőtt.[742] A környezetegészségügyi szempontok figyelembe vétele és minél szélesebb körű érvényesítése abból a szempontból is indokolt, hogy az allergia és az asztma a legsúlyosabb és legelterjedtebb népbetegségek közé tartozik, melyek kialakulásában kiemelt szerepet játszik a légszennyezés. A rossz levegőjű környéken élő szülők gyermekei gyakrabban hiányoznak az iskolából, így tanulási teljesítményük is csökken.[743] A szennyezett levegő hosszú időn át tartó belélegzése a koncentrációs képesség csökkenését, in-

[739] 26/B. § (4) bekezdés
[740] 31. és 35. §
[741] A fejezet megírásához felhasználtuk a Barta Eszter, Friedrich Ábel, Garaguly István, Gyűrű Attila, Herke Miklós, Horváth Luca Kornélia, Kovács Anikó, Mohos Edit, Szecskó-Tóth Zsuzsanna és Ujvári Viola által készített állásfoglalásokat.
[742] WHO Europe: The European Health Report 2009
[743] Effects of air pollution on children's health and development – WHO 2005

gerlékenységet, tanulási nehézséget, légúti és keringési megbetegedéseket okoz, valamint eredményezheti az immunrendszer károsodását is[744]. A nagy városainkat sújtó, egészségügyi hasonlattal élve krónikus levegőszennyezettségi helyzethez évről évre, többnyire januárban, „akut" szmoghelyzet társul, amely bizonyos betegségcsoportok számára már akár életveszélyt is eredményezhet. A szmog jogi kezelésének lehetőségeivel a 2008-2009-ről szóló beszámolónkban foglalkoztunk részletesen[745].

(*emissziós és immissziós normák*) A levegőtisztaság-védelmi jogszabályok a levegővédelmi követelményeket elsősorban a légszennyező forrásokra, vagyis a kibocsátó viszonylatában határozzák meg. Immissziós, vagyis a hatásviselő funkció telepítésére, kijelölésére a jogalkotó nehezen vállalkozhat, hiszen akkor nagyon sok gyakran előálló környezeti konfliktussal kapcsolatban be kellene ismernie, hogy tehetetlen. Egy-egy gépjármű szennyezőanyag kibocsátását viszonylag könnyű kordában tartani. Megfelelő forgalomszervezési eszközökkel esetleg egy út átlagos környezetszennyezését is szabályozni lehet. Egy városrész vagy város környezeti problémái azonban messze túlmutatnak a levegőtisztaság-védelmi jogon, illetőleg az egész környezetjogon is.
Többször hangoztatott álláspontunk szerint a városok fejlesztésénél, továbbtervezésénél alapvető szempont kellene, hogy legyen az, hogy ne mérgezzék lakóikat, ne vegyen el éveket az életükből pusztán az a tény, hogy egy nagyvárosban laknak. Meggyőződésünk, hogy ha rendszeresen mérnék azok szervezetében a káros anyagokat, akik Budapest vagy más városok 4-6 sávos, gyakorlatilag folyamatosan megtelt útjaitól mindössze néhány méterre laknak, dolgoznak, tragikus kép rajzolódna ki. Ilyen mérésekről azonban nem tudunk.

A levegőtisztaság-védelmi fejezet főbb témakörei

(*szabályozási kérdések*) A levegőtisztaság-védelmi jog alakítása során a jogalkotónak, később a jogalkalmazóknak szembe kell nézniük néhány dilemmával. Ilyenek a szennyező helyre később települt lakosok védelme, a szomszédok tűrési kötelezettsége, a bűz objektív megítélhetősége, illetőleg a városi, falusi lakókörnyezetben történő állattartás ügyében a szemben álló érdekek egyaránt méltányolható, de nehezen összeegyeztethető volta.
Mivel a levegőszennyezési ügyek tipikusan a helyi közösségek konfliktusai, okszerűen adódna, hogy az önkormányzatok az alkotmányos és az önkormányzati törvénybeli szabályok adta lehetőségekkel élve, egyes esetekben pedig kifejezett jogszabályi felhívásra a bűzzel és más levegőszennyezéssel járó életviszonyokat szabályozzák, a konfliktusokat megelőzzék. Ilyen helyi jogalkotási tárgykörök lennének a helyi állattartás szabályai, az egyes tevékenységekkel kapcsolatos védőzónák meghatározása, illetőleg a helyi közlekedésszervezés kérdései.
Amellett, hogy súlyos közegészségügyi probléma, a passzív dohányosok oldaláról levegőszennyezési kérdés is a közterületeken, közösségi helyiségekben történő dohányzás – a JNO véleményével támogatta a dohányzás visszaszorításával kapcsolatos szabályozást.

(*egyedi ügyek tapasztalatai*) Ebben a fejezetben áttekintjük majd a levegőtisztaság-védelmi közigazgatási eljárásokat, azt, hogy milyen módon lehet ezeket megkülönböztetni a hatóságok által előszeretettel használt formakötöttségek (határidők, jogorvoslatok stb.) nélküli panaszeljárásoktól, illetőleg, hogy milyen bizonyítási lehetőségek adódnak a sokszor nem igazán könnyen felderíthető levegőszennyezési ügyekben. Az eljárások nyomán meghozható határozatokkal kapcsolat-

[744] A NO_2, CO, SO_2, valamint a szálló por (PM10, PM 2,5) ebben a vonatkozásban kiemelt jelentőséggel bír.

[745] Egyebek között üdvözöltük, hogy – részben a JNO fellépésének köszönhetően – az Szr. 16/2009. (I.30.) Korm. rendelettel történő, 2009. február 1-jétől hatályos módosítása a 66/A §-ban új szabálysértési tényállást állapított meg, amely immár kétséget kizáróan alapját képezi a polgármester által szmoghelyzet esetén elrendelt intézkedések megsértőivel szembeni fellépésnek. A 2012. április 15-től hatályba lépett, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról, és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 230. §-a lényegében azonos tényállást tartalmaz.

ban áttekintjük a környezetvédelmi hatóságoknak a szakhatósági jogkörben, illetőleg ügydöntő hatósági jogkörben meghatározható néhány levegőtisztaság-védelmi intézkedését.
A levegőtisztaság védelmével kapcsolatos helyi konfliktusokat természetesen nem csak a szűkebb értelemben vett levegőtisztaság-védelmi jog eszközeivel lehet megoldani – az erről szóló fejezetben mintegy tucatnyi további közigazgatási és egyéb jogágba tartozó jogintézményt sorolunk fel és mutatunk be a JNO ügyein keresztül, amelyek adott esetben még a jogalkotó által direkt levegőtisztaság-védelmi célra szánt jogintézményeknél is hatékonyabbak lehetnek. Végül, az alternatív jogi megközelítések közül külön fejezetben tárgyaljuk a telepengedélyezés jogintézményét, minthogy ezt a kérdést 2011-ben külön átfogó témavizsgálatban elemeztük.

II.4.1. A levegőtisztaság-védelem szabályozása

A környezetvédelmi jog néhány dilemmája a levegőtisztaság-védelemben

A környezetvédelem területén vannak örökzöld témák, amelyeken hosszasan elvitatkoznak a tárgyalótermekben. Ilyenek például: ha valaki később költözik egy már meglevő szennyező tevékenység közelébe, vajon követelheti-e a környezetvédelmi normák betartását? A modern városokban, vagy akár más lakóterületeken mennyi környezetszennyezést, zavarást kell elviselniük a szomszédoknak, mi az, ami a normális életvitellel együtt jár és mi az, ami már jogellenes? Ezek a dilemmák megjelennek a levegőtisztaság-védelmi ügyekben is.

(*a „ki jött előbb?" kérdése állattartási ügyekben*) Irodánk a „ki jött előbb?" kérdését általában nem tekinti kulcskérdésnek a környezeti konfliktusok eldöntésében – a polgári jogi igényeket lehet, hogy kizárja vagy csökkent, ha valaki egy szennyezett (ipari, mezőgazdasági telepek, autópályák stb.) környezetbe utóbb maga költözik, ám le szoktuk szögezni, hogy a környezetvédelmi határértékek betartásának kötelezettsége és az egészséges környezethez való alkotmányos jog tiszteletben tartása alól az ilyen helyzetek sem adnak felmentést. Ugyanakkor határozottan visszásnak minősítettük azt a helyzetet, amikor az önkormányzat hibás településrendezési döntésével maga idéz elő olyan helyzetet, amelyben lakófunkciót „költöztet" már szennyezett, zavaró hatású mezőgazdasági terület mellé. A nyíregyházi „Őzdomb" lakókert településrendezési eljárása tárgyában[746] született állásfoglalásunkban leszögeztük, hogy az állatok tartásával szükségszerűen együtt jár egyfajta szaghatás. Ennek megítélése, elfogadottsága egészen más városi, illetve falusi környezetben. Az elmúlt évtizedekben végbement változások, az urbanizáció folytán az állattartás hatásai minden korábbinál érzékenyebben érintik a lakosságot, így az állattartás sajnálatos módon vidéken, a falvakban is egyre kevésbé elfogadott. A természettől, a természetes életmódtól való eltávolodás következtében a korábban természetesnek tartott szagok ma már bűznek, zavarónak minősülnek. Ugyanakkor az is látható, hogy a korábbi háztáji állattartás helyett, ma jellemzően óriási intenzív állattartó-telepek jönnek létre, amelyeken koncentráltan jelentkeznek a környezeti hatások, így a bűzterhelésük is lényegesen nagyobb. Mindazonáltal a lakott területektől megfelelő távolságban elhelyezkedő mezőgazdasági, illetve ipari területek esetén fel sem merülhet a zavaró hatás, hiszen az ott egyfelől természetes jelenség, másfelől a zavarás csak a védendő funkció viszonylatában értelmezhető. A zavarás ebből következően legfeljebb a későbbi változások folytán merülhet fel, amennyiben pl. a mezőgazdasági terület, avagy az azt és a lakóövezetet mintegy pufferként elválasztó terület funkciója változik védendőre. E tekintetben a nyíregyházi ügyünkben felhívtuk a figyelmet arra, hogy a területen évtizedek óta végzett állattartás – változatlan egyéb körülmények mellett – *objektíve* a környezetre pontosan ugyanakkora terhelést jelent a lakófunkció megjelenését megelőzően és azt követően. Megítélésének változása szituatív jellegű: a szaghatás a lakosság odaköltözésével válik zavaró bűzhatássá.

[746] JNO-602/2010

Általában, a gazdasági, technikai fejlődés, az ismeretek gazdagodása miatt előállt kivételtől eltekintve a környezetvédelmi ügyekben is igaznak tartjuk, hogy nem engedhető meg, hogy egy egyébként jogszerű környezethasználat jogsértővé mások – a környezethasználó által nem befolyásolható – magatartása folytán jogellenessé váljék[747]. A szennyező fizet általános elvét az ilyen esetekben az okozó fizet elveként kell értelmezni, vagyis a felelősség azt terheli, aki okozza, előidézi a környezeti konfliktust, aki magatartásával közvetlenül hozzájárult a szaghatás zavaróvá válásához (nem pedig jelenlétéhez, kibocsátásához).

(*a megelőzés jelentősége bűzszennyezési ügyekben*) A nyíregyházi „Őzdomb" lakókert településrendezési eljárásával kapcsolatos állásfoglalásunkban[748] azt is leszögeztük, hogy a településrendezés egyik alapvető feladata – mint azt a településrendezésről szóló terjedelmes fejezetben több oldalról is kifejtettük – a környezeti konfliktusok, a zavaró hatások kialakulásának megelőzése. A településrendezés, vagyis a kellő időben történő megelőzés a bűz vonatkozásában azért is különös jelentőségű, mert az utólagos fellépés, vagyis a már létező források bűzterhelésének csökkentése mind jogilag, mind műszakilag meglehetősen nehéz, gyakran lehetetlen. Valóban hatékony fellépést kizárólag a megelőzés biztosíthat, vagyis a tervezés, telepítés és kivitelezés során kell mindent megtenni azért, hogy a zavaró hatás eleve ki se alakuljon.
A nyíregyházi ügy annyiban volt sajátos, hogy a településrendezési döntés nyomán nem egy bűzkibocsátással járó új tevékenység, illetve funkció vált lehetővé, hanem éppen ellenkezőleg, az önkormányzat egy bűztől védendő lakóövezetet jelölt ki egy bűzzel terhelt területen. Meg kell tehát vizsgálni, hogy milyen jogszabályi rendelkezések juttatják érvényre a megelőzés elvét ilyen esetekben, vagyis milyen jogszabályok biztosítják, hogy védendő területet ne lehessen kijelölni egy zavaró hatású terület közvetlen közelében.

(*a szomszédok tűrési kötelessége*) A kartali lótartással kapcsolatos panasz tárgyában született állásfoglalásunkban[749] megállapítottuk, hogy a panaszos 2010. november 29-én beadványát megküldte az Állategészségügyi Hivatalhoz is, amely a panasz beérkezését követő héten, 2010. december 7-én előzetes értesítés nélkül, helyszíni ellenőrzést tartott az állattartónál. Az ellenőrzésről jegyzőkönyvet készítettek és a panasz kivizsgálásának eredményéről 2010. december 28-án küldött elektronikus levélben tájékoztatták a panaszost. A levél összegzésében megállapították, hogy „(...) a lótartás állategészségügyi, állatvédelmi, állathigiéniai jogszabályba nem ütközik. Hasonló állattartási helyzet más községekben, sőt városok családi házas övezeteiben számos helyen létezik, problémamentesen.". Az Állategészségügyi Hivatal ismételt ellenőrzést 2011. július 12-én tartott, néhány órával azután, hogy a panaszos bejelentést tett, hogy szomszédjában „hegyekben áll a lótrágya, elviselhetetlen a bűz, sok a légy". A helyszíni szemléről a panaszost értesítették, de ő azon nem vett részt. Az Állategészségügyi Hivatal által tapasztaltak nem igazolták a panaszos kijelentéseit. Az ellenőrzést végzők a szemle során sem a karámban, sem a környezetében bántó szaghatást nem észleltek, rágcsálók jelenlétére utaló nyomok nem voltak. Legyek, rovarok jelenléte a település más részeihez hasonló mértékű volt. A szükséges intézkedéseket a helyszínen elrendelték és az állattartót határozatban is kötelezték a lovak trágyájának rendszeres gyűjtésére és a trágya átmeneti zárt elhelyezésére. Az Állategészségügyi Hivatal véleménye a kartali lótartással kapcsolatosan nem változott: az az előírt kötelezettségek betartásával sem állategészségügyi, sem közegészségügyi, sem környezetvédelmi szempontból nem kifogásolható. Természetesen nincs okunk kifogásolni az állategészségügyi hatóság eljárását, ugyanakkor álláspontunk szerint a tűrési kötelesség kérdése egy speciális területet átlátó szakhatóság kompetenciáját meghaladja, az megnyugtatóan csak a többi, az ügyben egyébként ténylegesen eljárt hatósággal együtt, sőt az önkormányzat és a helyi közösségek, szervezetek bevonásával lenne meg-

[747] A megelőzés hiányával, a települések zavaró környezeti forrásokra való „ránövésével" a JNO több állásfoglalása is foglalkozott (http://jno.hu/hu/af/jno-142-2010_veszprem_hazgyari_ut.pdf, http://jno.hu/hu/af/jno-37-2010_szomodi_loter.pdf stb.), a kapcsolódó kérdéseket a 2010. évi beszámoló (http://beszamolo2010.jno.hu/JNO_beszamolo_2010.pdf) több szempontból is elemezte.
[748] JNO-602/2010
[749] JNO-412/2011

oldható. Emiatt az említett ügy tanulságai túlmutatnak az egyedi hatósági eljárások szintjén, elvi kérdéseket vet fel a szabályozás és a joggyakorlat számára.

A bűzzel kapcsolatos kérdések

Komoly dilemmákat tartogat a jogalkotó és a joggyakorlat számára a bűz kérdésköre: meghatározó fogalmi eleme éppen az, hogy határértékkel nem jellemezhető, teljesen objektívan nem is mérhető, viszont így is megkeseríthetí lakóközösségek életét, tehát mégiscsak meg kell találni az ellene való fellépés módját.

(*a bűzterhelés jellemzői*) A nyíregyházi „Őzdomb" lakókert településrendezési eljárása tárgyában[750] született állásfoglalásunkban áttekintettük a bűz fogalmának és szabályozásának néhány alapkérdését. A bűz a legszubjektívebb környezeti hatótényező. Megítélése mind jogilag, mind szakmailag igen nehéz és vitatott, hiszen számos tényezőtől, konkrét egyedi körülménytől függ. Ezt a bizonytalanságot fejezi ki a bűz jogszabályi fogalma is.[751] Ugyanaz a szaghatás egészen másként értékelhető attól függően, hogy mennyi ideig áll fenn, milyen társadalmi, kulturális közegben jelentkezik, sőt az egyes emberek érzékenysége is jelentősen eltérő. A bűzterhelés függ a földrajzi, domborzati, meteorológiai viszonyoktól, az évszaktól, napszaktól, légköri tényezőktől stb. Ugyanakkor a szagterhelés mérése nehézkes, nem teljesen objektív, mert abban ma is meghatározó szerepe van az emberi érzékelésnek (olfaktometria).

(*az új Lr. bűzre vonatkozó szabályainak gyakorlati értékelése*) Eltekintve attól, hogy a bűz definíciójába a jogalkotó további elemeket iktatott, melyek adott esetben megnehezíthetik a definíció alkalmazását, az új Lr. bűzre vonatkozó szabályait pozitív fejleményként értékelhetjük. Anélkül, hogy irodánk érdemeit eltúloznánk, az új Lr. szabályai között számos olyan található, amelyet részben vagy egészben korábbi levegőtisztaság-védelmi átfogó vizsgálatunkban munkáltunk ki és a jogalkotási folyamatban igyekeztünk érvényesíteni. Mindenesetre a bűzre vonatkozó szabályozás megfelelő irányban fejlődik, amivel biztosítható, lesz, hogy a hatóságok intézkedései ezeket a helyi környezeti konfliktusokat eredménnyel kezeljék[752].
Az Irodánkhoz beérkezett ügyek tapasztalatai[753] alapján elmondható, hogy a hatóságok bűzhatással kapcsolatos korábbi gyakorlata több szempontból gyakran kifogásolható volt. Az üllői nyomda vegyszerei által okozott levegőszennyezéssel kapcsolatos ügy[754] is az egyik legjellemzőbb aggályra vonatkozott, nevezetesen a levegő bűzzel való terhelésével kapcsolatban alkalmazható jogi eszközök és a légszennyezettségi határértékek viszonyára. A felügyelőség két alkalommal tartott helyszíni ellenőrzést, az első ellenőrzést követően a tényállásban kifejtetteknek megfelelően helyhez kötött légszennyező forrásra vonatkozó kibocsátási határértékeket állapított meg, valamint az üzemeltetőt adatszolgáltatás teljesítésére kötelezte. Látható, hogy a szubjektív bűzpanaszt a hatóság még a korábbi gyakorlat alapján igyekezett az objektív határértékekkel kezelni. A panaszt azonban ezen intézkedés nem szüntette meg, mindkét helyszíni ellenőrzésről

[750] JNO-602/2010

[751] A jelenleg hatályos, a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet 2. § 6. pontja szerint a „*bűz: szaghatással járó légszennyező anyag vagy anyagok keveréke, amely összetevőivel egyértelműen nem jellemezhető, az adott környezetben környezetidegen, és az érintett terület rendeltetésszerű használatát zavarja*".

[752] A 2. § (6) bekezdése szerint „bűz: szaghatással járó légszennyező anyag vagy anyagok keveréke, mely összetevőivel egyértelműen nem jellemezhető, az adott környezetben környezetidegen, és az érintett terület rendeltetésszerű használatát zavarja." A 30. § (1) bekezdése szerint: „Bűzzel járó tevékenység az elérhető legjobb technika alkalmazásával végezhető." A (2) bekezdés szerint: „Ha az elérhető legjobb technika nem biztosítja a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzését, további műszaki követelmények írhatók elő, például szaghatás csökkentő berendezés alkalmazása, vagy meglévő berendezés leválasztási hatásfokának növelése. Ha a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzése műszakilag nem biztosítható, a bűzzel járó tevékenység korlátozható, felfüggeszthető vagy megtiltható."

[753] JNO-200/2010 számú állásfoglalás a miskolci Pannónia szálló konyhája szellőztető berendezésének bűzhatásával kapcsolatos eljárások vizsgálata tárgyában, JNO-559/2010. számú vélemény a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) számú kormányrendelethez, valamint a JNO iroda által 2010. október 4-én szervezett levegővédelmi konferencia

[754] JNO-819/2011

készült jegyzőkönyvben megtalálható az arra való utalás, hogy a telephelyen érezni lehetett az oldószerszagot.
Az új Lr., mint láttuk, immár egyértelműen kimondja, hogy bűzzel járó tevékenységet az elérhető legjobb technika alkalmazásával lehet végezni, valamint ha ez nem elegendő, műszaki követelményeket lehet előírni, azonban ha a bűzzel való terhelés megelőzése még így sem biztosítható, a bűzzel járó tevékenység korlátozható, felfüggeszthető vagy megtiltható. Ennek alapján esély van arra, hogy a határértékek kényszerű alkalmazása nélkül is hatékonyan lehet majd kezelni a bűzszennyezéssel kapcsolatos környezeti konfliktusokat.

Állattartás lakókörnyezetben

A levegőtisztaság-védelem szabályozásának nagy dilemmái közé tartozik az állattartás is, hiszen egyfelől komoly megélhetési forrás és elengedhetetlen gazdasági tevékenység, ami hozzátartozik a vidék életéhez, másrészről pedig ma már az emberek kevésbé képesek tolerálni az ezzel járó környezeti terheket, a pihenéshez való jog megsértésének tekintik, ami egy szinten felül kétségtelenül igaz. A kérdés csak az, hogy hol van ez a szint.

(*az állattartás központi szabályozása*) A kartali lótartással kapcsolatos panasz tárgyában született állásfoglalásunkban[755] megállapítottuk, hogy az állattartásról, megfelelő feltételek mellett meghatározott országos szintű jogszabályok is rendelkeznek. Az állatok tartásának engedélyezése a férőhely számtól függően a környezetvédelmi felügyelőséghez, az állat-egészségügyi hatósághoz vagy a helyi önkormányzat képviselőtestületéhez tartozik. A Khvr.[756] 1-3. számú mellékletében vannak felsorolva állatfajonként azon egyedszámok, melyek felett (egyes esetekben a felügyelőség előzetes döntésétől függően) környezeti hatásvizsgálat köteles, illetve egységes környezethasználati engedélyhez kötött az állattartási tevékenység. A Khvr. hatálya alá tartozó állattartók tehát a felügyelőség döntésétől, engedélyétől függően kezdhetik meg tevékenységüket. A Khvr. 1-3. számú mellékletében felsoroltaknál kevesebb haszonállatot tartókra is vonatkozhat országos hatályú jogszabály, mégpedig az Állat-egészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló FM rendelet, amely kimondja, hogy nagy létszámú állattartó telepet benépesíteni csak az illetékes állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomás előzetes engedélyével lehet[757]. A nagy létszámú állattartó telep fogalmát illetően az FM rendelet 1. számú függelékének 4. pontja ad eligazítást. E szerint nagy létszámú állattartó telep az olyan állattartó telep, amelyen az elhelyezhető állatok száma állatfajonként legalább harminc ló, ötven szarvasmarha, kétszáz juh, kecske, száz sertés, kettőezer broiler baromfi, ötszáz kifejlett baromfi (tyúkfélék, víziszárnyasok, pulyka stb.) ötven strucc vagy ötven anyanyúl és szaporulata elhelyezését teszi lehetővé. Ezen férőhely számok jelentik a korlátját az önkormányzatok által helyi rendeleteikben még engedélyezhető állatlétszámnak.

(*az állattartás kötelező helyi szabályozása*) A kartali lótartással kapcsolatos panasz tárgyában született állásfoglalásunkban[758] ugyanakkor azt is megállapítottuk, hogy az állattartásra nézve központi szabályok csak a nagy létszámú, iparszerű állattartás esetén léteznek. Az ügyben a panaszos beadványával megkereste a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalt, melynek jogutódja 2011. január elseje után a Pest Megyei Kormányhivatal (továbbiakban: Hivatal). A Hivatal Hatósági Főosztályának 2011. január 27-én kelt leveléből kiderül, hogy az állatkifutó, karám létesítése tárgyában a Hivatal Építésügyi Főosztálya először 2010. december 13. napján, majd 2011 januárjában tájékoztatást, illetve felhívást küldött a kartali jegyzőnek mint elsőfokú építési hatóságnak. Emellett a Hivatal Törvényességi, Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztálya 2010. december 20-án

[755] JNO-412/2011
[756] A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet
[757] A 41/1997. (V.28.) FM rendelet 1. számú melléklet, 4. § (1) bekezdés
[758] JNO-412/2011

kelt levelében arról tájékoztatták a panaszost, hogy az önkormányzat nem köteles rendeletet alkotni az állattartás szabályairól.
Ezzel kapcsolatban állásfoglalásunkban eltérő következtetésre jutottunk, miután megvizsgáltuk az állattartás jogi szabályozottságát. Az állattartással kapcsolatos életviszonyok területe magasabb szintű jogszabályok által nagymértékben szabályozott, ugyanakkor úgy találtuk, hogy néhány jogszabály egy-egy témakör kapcsán előírja az állattartásról szóló önkormányzati rendelet megalkotásának szükségességét, kötelezettségét. Ilyen például az OTÉK[759], amelynek értelmében az állattartás céljára szolgáló épületek, helyiségek és melléképítmények építési telken való elhelyezésénél irányadó védőtávolságokat és más építési feltételeket – a közegészségügyi és állategészségügyi, továbbá a környezetvédelmi követelmények meghatározásával – az állattartásról szóló helyi önkormányzati rendeletben kell megállapítani[760]. A hulladékgazdálkodási jogban pedig a Hgt. mondja ki, hogy a közterületen megvalósuló állattartás részletes szabályait a települési önkormányzat rendeletben állapítja meg[761]. Ezek mellett a felszín alatti vizek védelméről szóló kormányrendelet szerint a települési önkormányzat belterületi állattartás esetén a település belterületére a földtani közeg és a felszín alatti víz további terhelésének megszüntetésére a Kvtv. szerinti környezetvédelmi program[762] keretében figyelemmel kíséri a külön jogszabályban meghatározott jó mezőgazdasági gyakorlat szabályainak alkalmazását, és ennek megvalósítását a felszíni vizes kormányrendelet hatálybalépését követő egy éven belül helyi állattartási rendelet megalkotásával, meglévő rendeletek esetén három éven belüli felülvizsgálatával is segíti[763]. Ezek szerint tehát legalább a fenti jogszabályokban megjelölt tartalommal minden helyi önkormányzatnak kötelező a helyi állattartást rendeletben szabályozni.
Mindamellett, tekintettel arra, hogy az állattartás szabályozása helyi közügy, az önkormányzati rendeleti szabályozás alapját az Alaptörvény[764], valamint az Ötv.[765] képezi. Az Alaptörvény szerint a helyi képviselőtestület a helyi közügyek intézése körében (régi meghatározás szerint: feladatkörében) rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, az Ötv. pedig kimondja, hogy a képviselőtestület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

(*az állattartás helyi szabályainak hiánya*) A nyíregyházi állattartási szabályokkal kapcsolatos állásfoglalásunkban[766] megállapítottuk, hogy Nyíregyháza Megyei Jogú Város önkormányzatának közgyűlése nem alkotott az állattartásról önkormányzati rendeletet, így nincsenek előírások arra nézve, hogy a település területén milyen állatok, milyen létszámban és milyen előírások mellett tarthatók, így az önkormányzat hatásköre, ellenőrzési és szankcionálási lehetőségei korlátozottak. Minderre tekintettel ajánlással fordultunk az önkormányzathoz, hogy alkosson rendeletet arról, hogy a település területén milyen állatok, milyen létszámban és milyen előírások mellett tarthatók, és a rendeletben nevezze meg az önkormányzati hatósági ügyben eljáró személyt vagy szervezetet.
Az önkormányzat válaszában kifejtette, hogy az „nem tervezi egyelőre az állattartás helyi szabályozását, mert nincsenek olyan problémák, amelyeket ne lehetne állatvédelmi, állategészségügyi, környezetvédelmi, építésügyi intézkedéssel, zavarás esetén pedig egy éven belül jegyzői hatáskörben a birtokvédelem eszközeivel, egy éven túl bírósági hatáskörben eredményesen megoldani."
Ezzel szemben az előző pontban ismertetett kartali ügyben felsorolt építési és környezetvédelmi jogszabályokon túlmenően is az Állat-egészségügyi Szabályzat[767] 1. § (1) bekezdése szerint ál-

[759] Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet
[760] 36. § (5) bekezdés
[761] A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 31. § (2) bekezdése
[762] 46. §
[763] A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet 20. § (7) bekezdés b) pontja
[764] Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pont, (3) bekezdés, (Régi Alkotmány 44/A. §)
[765] 16. § (1) bekezdés
[766] JNO-398/2010
[767] A 41/1997. (V.28.) FM rendelet 1. melléklete

latokat tartani csak az Országos Építésügyi Szabályzat által előírtaknak megfelelő helyen és építményben, valamint a külön jogszabályban foglaltak szerint szabad. A nyíregyházi „Őzdomb" lakókert településrendezési eljárásával kapcsolatos állásfoglalásunkban[768] erre az ügyre visszautalva mutattunk rá, hogy amennyiben a közgyűlés a helyi állattartási rendeletben – illetve ennek hiányára figyelemmel a településrendezési eszközeiben – szabályozta volna az állattartó telepek körüli védőtávolságokat, akkor eleve nem lett volna lehetőség a teljes beruházási terület beépíthetővé nyilvánítására, hiszen a védőtávolság – a közelsége folytán – szükségszerűen kiterjedt volna arra. A védőtávolság meghatározásának hiányában megmutatkozó alkotmányos visszásság jelentős szerepet játszott a terület beépíthetővé minősítése által megvalósított visszásság bekövetkezésében.

(*az önkormányzatok szabályozási kötelezettségének alkotmányos háttere*) A tételes jogi érvelésen túlmenően a kartali lótartással kapcsolatos panasz tárgyában született állásfoglalásunkban[769] hivatkoztunk az Alkotmánybíróság több határozatára[770] is, amelyekben kimondta, hogy a lakók közötti jogviták megelőzése a helyi szintű jogszabályalkotás hagyományos szabályozási tárgyköre. Az állattartás kérdését a helyi önkormányzatok a köz érdekében, a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme és a jogviták elkerülése céljából szabályozzák. Az önkormányzatok számára ugyan alkotmányjogi, azon belül önkormányzati jogi szempontból nem kötelező rendeletalkotási tárgykör annak meghatározása, hogy az egyes építési övezetekben milyen állatok és milyen létszámban tarthatók, de így fordulhatnak elő olyan esetek, amikor az állattartás semmilyen engedélyhez nem kötött – és így ellenőrzéshez sem – és jelentősen zavarja a szomszédok életét, életminőségét. Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos kötelezettségét az állam a jogszabályok megalkotásával és az intézményrendszer működtetésével teljesíti. Ebből következően az egészséges környezethez való jog megvalósulását segítve fokozott figyelmet kell fordítanunk a jogalkotási folyamatokra, mind állami és mind önkormányzati szinten. Mindezek alapján felhívtuk Kartal nagyközség önkormányzatát, hogy tegyen eleget a magasabb szintű jogszabályokban előírt szabályozási kötelezettségének, emellett szabályozza önkormányzati rendeletben azt is, hogy az egyes építési övezetekben milyen állatok, milyen létszámban és milyen előírások mellett tarthatók, és a rendeletben nevezze meg az önkormányzati hatósági ügyben eljáró személyt vagy szervezetet.

Településrendezés és levegőtisztaság-védelem

A levegőtisztaság-védelmi kérdések helyi életviszonyoknak megfelelő szabályozására az állattartáson kívül a településrendezés során, elsősorban pedig a védőtávolságok meghatározása kapcsán is lehetőség lenne – ezzel az önkormányzatok sok későbbi elhúzódó konfliktust meg tudnának előzni.

(*az önkormányzat kötelezettsége védőövezetek kijelölésére*) A nyíregyházi „Őzdomb" lakókert településrendezési eljárásával kapcsolatos állásfoglalásunkban[771] azt állapítottuk meg, hogy a juhászattal foglalkozó panaszos, közel 30 éve folyamatosan végzett tevékenysége kapcsán a környezetvédelmi jogszabályok előírása alapján[772] nem volt lehetőség védőövezet, védőtávolság stb. kijelölésére. Jóllehet a levegőtisztaság-védelmi jog megfelelő állatlétszámok esetére tartalmaz vé-

[768] JNO-602/2010
[769] JNO-412/2011
[770] 49/2007. (VII.3.) AB határozat; 23/200. (VI.28.) AB határozat
[771] JNO-602/2010
[772] A panaszos tevékenysége nem tartozik a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet hatálya alá, mert egyrészt nem új beruházás, másrészt a tevékenység – a mérete, elhelyezkedése és az alkalmazott technológia alapján – nem tartozik annak 1-3. számú mellékletébe. Ugyanakkor a Beruházó az „Őzdomb lakókert" projekt hatásainak vizsgálatára kérelmet nem nyújtott be, így arra vonatkozó környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatására még nem került sor.

dőövezeteket, azonban ezen előírások is csak újonnan létesített forrásokra és kijelölt védelmi övezetekre vonatkoztak, azokat a tárgyi ügyben a régóta meglévő állattartó telep esetében nem lehetett alkalmazni.[773] Erre az önkormányzatnak lett volna lehetősége a településrendezési eszközök megalkotása során vagy például a helyi állattartási szabályok megállapításával, azonban ezt elmulasztotta.

A hatályos építésügyi, településrendezési jogban sem találunk olyan konkrét előírást, amely az egyes övezetek meghatározása, kijelölése tekintetében határozna meg olyan követelményeket, amelyek segítenék, hogy milyen feltételekkel, milyen területen alakíthatók ki az egyes övezetek, funkciók, illetve azok miként helyezhetők egymás mellé. A részletes jogszabályi rendelkezések hiányából következően az általános elvek és követelmények alapján kell elemezni azt, hogy mit kell figyelembe vennie az önkormányzatnak a településrendezési eljárások során egy zavaró hatású területrész melletti védendő terület kijelölésénél. Más vizsgálatainkban is tapasztaltuk, hogy pl. ipari, gazdasági övezeteket közvetlenül határosan, vagy egyéb olyan módon jelölnek ki, hogy az lényeges zavaró hatással bír valamely védendő területre, vagy éppen a védendő területet, övezetet jelölik ki arra voltaképpen alkalmatlan – környezeti hatásoktól zavaró – helyen.

A Belügyminisztérium állásfoglalás-tervezetünkre tett észrevételének részletes melléklete ezzel kapcsolatban azt jelzi, hogy „*a hatályos építésügyi és településrendezési jog tartalmazza mindazon követelményeket melyek alapján a fent jelezett összehangolt és rendezett (fenntartható) település-fejlődés térbeli és fizikai keretei biztosíthatók*", amelynek alátámasztására részletesen ismerteti az Étv. és az OTÉK vonatkozó előírásait. Ezek a jogszabályi összefüggések számunkra is nyilvánvalóak, azonban épp azok általánossága, illetve a vizsgált ügy tanulságai mutatnak rá arra, hogy szükség lenne olyan konkrét, részletes jogi előírásokra, amelyek egyértelműek és számon kérhetők. Részletes szabályok hiányában a sérelmet elszenvedő állampolgárnak esélye sincs, hogy a jogszabályi összefüggésekre hivatkozva a jogait egy önkormányzattal szemben érvényesítse, illetve nehézségekbe ütközik az is, hogy a településrendezési eszköz törvényességi felülvizsgálata ilyen szempontból is megtörténhessen.

A védőterület kijelölésének elmaradásával kapcsolatban legvégül az Alkotmánybíróság határozatára kell rámutatni, amely szerint „A helyi építési szabályzatnak az Étv. előírása szerint tartalmaznia kell a védett és a védő területekkel érintett területek lehatárolását, valamint az azokkal kapcsolatos előírásokat. Az OTÉK a nyomvonal jellegű építmények esetén a védőterületet védősávként határozza meg, amelynek kiterjedését, felhasználásának és beépítésének lehetőségét, módját és feltételeit a vonatkozó jogszabályok – ennek hiányában az illetékes hatóságok előírásai – alapján kell meghatároznia a helyi önkormányzatoknak. Az OTÉK az erdőterületeket rendeltetésük szerint védelmi (védett és védő), gazdasági, egészségügyi-szociális, turisztikai, valamit oktatási-kutatási célú erdőkként csoportosítja[774]. A helyi önkormányzatoknak tehát törvényi kötelezettségük, hogy a helyi építési szabályzataikban védőterületeket jelöljenek ki, amennyiben a vonatkozó – például környezetvédelmi vagy egészségvédelmi tárgyú – jogszabályok szerint az szükséges."[775] Erre is figyelemmel az önkormányzat a helyi építési szabályzatban köteles megalkotni mindazokat a „sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket", amelyek jogszabályok szerint szükségesek – így az Lr., vagy más normák alapján – „a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével" kapcsolatban. Mindebből azt a következtetést vontuk le, hogy a nyíregyházi ügyhöz hasonló, új területhasználatok lehetővé tétele esetén nem mellőzhető a védőterület kijelölése a környezet (levegő)védelmi követelmények biztosítására.

[773] Az időközben hatályon kívül helyezett régi Lr.,(a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet) 2. számú mellékletének A) cím 7.2 pontja meghatározta azokat a nagy létszámú állattartási termelési kapacitásokat, amelyek esetén védelmi övezetet kellett kijelölni: „Jelentős levegőterhelést okozó vagy bűzös tevékenység esetén a védelmi övezet sugarának nagysága legalább 500, de legfeljebb 1000 méter (...) Létesítmények intenzív baromfi- vagy sertéstenyésztésre vagy szarvasmarhatartásra, több mint a) 40 000 hely baromfi számára, b) 2000 hely (30 kg-on felüli) sertések számára, c) 750 hely kocák számára, vagy d) 500 hely 400 kg vagy annál nagyobb tömegű szarvasmarhák tartására."

[774] 28. § (2) bekezdés

[775] 21/2011. (III.30.) AB

(*településrendezés és levegőtisztaság-védelem*) Ugyancsak a nyíregyházi „Őzdomb" lakókert településrendezési eljárásával kapcsolatos állásfoglalásunkban[776] a tényállásban rögzítettük, hogy Nyíregyháza MJV önkormányzatának tisztában kellett lennie a panasszal érintett ingatlanok területhasználatával, az ott jelentkező egyedi környezeti hatásokkal, ugyanakkor a településrendezési eszközeinek megalkotása, módosítása során ezekre a körülményekre, a vonatkozó jogszabályi előírásokra nem volt figyelemmel.
A településrendezési eljárások idején hatályos régi Lr.[777] úgy rendelkezett, hogy a „levegővédelmi követelményeket (...) településrendezési tervek (...) kidolgozása során (...) érvényesíteni kell"[778]. Ebből következően a vizsgált településrendezési eljárások során Nyíregyháza MJV önkormányzatának a területfelhasználás sajátosságai miatt az Étv. korábban hivatkozott előírásai mellett érvényesítenie kellett volna a bűzzel kapcsolatos levegővédelmi követelményeket is.[779]
A beruházó az ügyben az Lr. védőövezetre vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban úgy érvelt, hogy „(...) a juh ezen jogszabály szerinti szabályozása pontosan azért nem releváns a jogalkotó számára, mert a juh tartás önmagában nem jár különösebb bűzhatással a juh tartásának speciális voltára tekintettel, hiszen a juh napközben folyamatosan a legelőterületen tartózkodik, trágya csak az akolba visszatérésekor keletkezik." Ezzel kapcsolatban azonban arra kell felhívni a figyelmet, önmagában az a körülmény, hogy a jogalkotó a nagy létszámú juhtartás esetén nem teszi minden esetben kötelezővé a védőövezet kijelölését, az még nem jelenti azt, hogy nem állhatnak fenn olyan egyedi, adott területre vonatkozó körülmények – mint például egy szomszédban létrehozandó lakóövezet –, amelyek ne tennék szükségessé az egyedi előírások megalkotását. Ismét hangsúlyozzuk, hogy a településrendezési eljárásnak éppen a tényleges adottságok, hatások figyelembevétele, és a környezeti konfliktusok megelőzése az egyik lényegi feladata – mégpedig függetlenül attól, hogy más jogszabályok esetleg nem tartalmaznak kötelező rendelkezéseket valamely kérdésben.

Közlekedéstervezés és levegőtisztaság-védelem

A közlekedés tervezésére három szinten találtunk példát: országos, önkormányzati és egyes nagyberuházásokhoz kapcsolódó egyedi szinten. Országos szinten a különböző közlekedési ágak közötti döntés kérdése merül fel, hasonlóan az egyedi ügyekhez. Az önkormányzatok szintjén sajátos módon inkább foglalkoznak átfogó tervezéssel. Több ügyünkben is tapasztaltuk, hogy a képviselőtestületek a településrendezésen kívül vagy ahhoz kapcsolódva külön közlekedési koncepciót, közlekedés-szervezési terveket alkotnak. Olykor európai uniós forrásokhoz való könnyebb hozzájutás végett teszik ezt, máskor pedig egyszerűen csak változtatni szeretnének városuk legszorítóbb közegészségügyi (légszennyezettség, zaj stb.) problémáin. Sajnos az esetek nagy részében a közlekedésszervezési intézkedések más helyen újabb környezeti konfliktusokat generálnak.

(*fenntartható közlekedésszervezés*) A gépjármű-forgalom jelenléte káros hatással van a környezetre, így szükségszerűen érinti egyrészről az egészséges környezethez való alkotmányos jogot, másrészről pedig az önkormányzat környezetvédelemmel kapcsolatos feladatait is. Az alkotmányos jog védelmének nehézségét azonban az adja, hogy a környezetet érintő negatív hatások elszenvedői igen gyakran – gépjármű-tulajdonosként és -használóként – éppen okozói is a terhe-

[776] JNO-602/2010
[777] A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet
[778] 4. §, egyezően a jelenleg hatályos új Lr. 3. §-ával
[779] 5. § (1) Tilos a környezeti levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezést vagy határértéken felüli légszennyezettséget okoz, valamint a környezeti levegő bűzzel való terhelése. (egyezően a jelenleg hatályos új Lr. 4. §-ával)
14. § Bűzzel járó tevékenység során az elérhető legjobb technika alkalmazásával meg kell akadályozni, hogy a lakosságot zavaró bűz kerüljön a környezetbe. Az elérhető legjobb technika alkalmazását, az egyedi határértéket, illetőleg a lakosságot zavaró bűzzel járó tevékenység korlátozását vagy betiltását a környezetvédelmi hatóság írja elő. Jelenleg a hatályos új Lr. 22. § (2) bekezdés c) pontja, valamint a 30. § (1) bekezdése szabályozza.

lés növekedésének. A terhelés növekedésének megfékezésére a jelenlegi piaci modell, valamint a fogyasztói igények növekedése miatt aligha van lehetőség átütő sikerre. Az egészséges környezethez való jog feltételezi a környezetért viselt közös felelősséget, a fenntarthatóbb életvitelt, a természetes és élettelen környezet megóvásának kötelezettségét. Mindenki egészséges környezethez való joga érvényesüléséhez tehát mindenki részéről környezettudatos magatartásra van szükség. A személyes gépjármű használat igényéről való lemondás alapvető környezeti és egészségi állapot javulást idézhet elő össztársadalmi szinten is – és egyúttal nélkülözhetetlen a valódi változáshoz.
Az Európai Tanács 2001-ben Göteborgban elfogadta az Unió Fenntartható Fejlődésért Stratégiáját, melynek alapvető elemét képezi a fenntartható közlekedés kérdésköre. Ennek fontos célja, hogy közlekedési rendszereink megfeleljenek a társadalom gazdasági, szociális és nem utolsó sorban környezeti igényeinek, minimálisra csökkentve a közlekedési rendszerek társadalomra, gazdaságra és környezetre való negatív hatását. A növekvő fogyasztási igényekkel sajnálatos módon együtt járnak a növekvő szállítási igények, a motorizáció mértékének növekedése. Mindenki érdeke azonban e jelenség hatásainak minden rendelkezésre álló eszközzel való mérséklése, de tudomásul kell vennünk, hogy bizonyos mértékű zavarás a megnövekedett forgalommal óhatatlanul együtt jár és azt a tulajdonosok tűrni kötelesek. A zavarás mértéke azonban nem haladhatja meg az egészségre veszélyes értékeket, amit az egészségügyi adatokból kiinduló környezetterhelési határértékek határoznak meg.

(*a közúti és a vízi szállítás környezetpolitikai összevetése*) Ahogyan azt a 4-es metró kapcsolódó szállítási műveleteire vonatkozó állásfoglalásunkban[780] leszögeztük, a közúti közlekedési igények és szállítási volumenek világszerte megfigyelhető növekedése – különösen a nagyvárosokban és azok agglomerációiban – számos kedvezőtlen környezeti hatással jár, többek között a helyi levegőminőség, a zaj, az emberi egészség és az épített környezet állapota vonatkozásában. A közúti áru- és teherszállításról a kevésbé szennyező szállítási formákra való áttérés éppen ezért minden fenntartható közlekedési politika egyik kulcsösszetevője. A közúti és a vízi szállítás környezeti hatásait összehasonlítva a vízi szállítás előnyei közé sorolható, hogy kapacitása lényegesen meghaladja a közúti szállítás kapacitását, ezért olcsóbb is. Az uszályok teljesítménye ugyanakkor kisebb, ezért lassabban haladnak, így a káros anyag kibocsátásuk valamivel magasabb, a nagyobb kapacitás miatt azonban jóval kevesebb napi fordulót kell teljesíteniük, mint a tehergépkocsiknak. A vízi szállítás esetében a zajkibocsátás és a porterhelés lényegében elhanyagolható, kivéve a be- és kirakodást: a szállítószalagról az anyag uszályba zúdulása ugyanis jelentős, adott esetben határértéket túllépő zajhatással járhat. A balesetek kockázata szintén jóval kisebb, mint közúti szállítás esetében, jóllehet egy esetleges baleset bekövetkeztekor a felszíni víz elszennyeződésével kell számolni. Összességében a vízi szállítás – nagy mennyiségű, nagy tömegű áru esetén, más szállítási módokkal kombinálva – kedvező alternatívát kínál a közúti szállítással szemben.

(*európai trendek és iránymutatások*) A „Tartsuk mozgásban Európát" című bizottsági közlemény[781] szerint az Európai Unió közlekedéspolitikájának legfontosabb célkitűzései között szerepel a magas szintű mobilitás és a környezetterhelés csökkentésének egyidejű megvalósítása. Ennek érdekében valamennyi közlekedési módnak önmagában is környezetbarátabbá, biztonságosabbá és energiahatékonyabbá kell válnia, ugyanakkor a közlekedési ágaknak aktívan együtt kell működniük, a különböző közlekedési módok közül a leghatékonyabbat kell alkalmazni. Az erőforrások optimális és fenntartható igénybevételének egyik garanciája a módközi közlekedés (más néven komodalitás), ami az egyes közlekedési módok önmagukban és egymáshoz kapcsolódva történő hatékony használatát jelenti.

[780] JNO-593/2010
[781] COM(2006) 314

Az intermodális[782] szállítás ösztönzését tűzte ki célul a Marco Polo,[783] illetve a Marco Polo II[784] program. E programokban szerepel a környezetterhelés csökkentése azáltal, hogy az összes közlekedési ágazatban a közúti szállítással szemben a rövidtávú tengeri hajózást, a vasúti szállítást és a belvízi hajózást kell előnyben részesíteni. A bizottsági közlemény kiemeli azt is, hogy a folyók még kihasználatlan kapacitásokkal rendelkeznek a szállítás terén. Ezek a rejtett tartalékok a folyami szállítás korszerűsítésével és hatékony multimodális logisztikai láncokba való integrálásával mozgósíthatók.
A bizottsági közlemény szerint a zsúfoltság és a környezetszennyezés mérséklése érdekében az infrastruktúrát optimalizálni szükséges – többek között – a módközi szállítási megoldások elősegítésével. Az intelligens mobilitás előmozdítása érdekében a meglévő közlekedési kapacitásokat hatékonyan kell kihasználni, valamint a kihasználtságot javítani kell. Ezt segítheti elő a távolsági szállítmányok vasútra és vízi útra terelése, valamint az útvonalak optimalizálása. Ez azt is jelenti, hogy az egyes beruházások esetén ajánlott a kapcsolódó műveletek – így a szállítási útvonalak – megfelelő és gondos kiválasztása.
„A közlekedés fenntartható jövője: útban az integrált, csúcstechnológiát képviselő, felhasználóbarát rendszer felé" című bizottsági közlemény[785] szerint a közlekedési rendszer optimális működése a hálózat egyes részeinek teljes integrációját és átjárhatóságát, valamint a különböző hálózatok összekapcsolását követeli meg. Ez különösen azokra a helyekre vonatkozik, ahol nagyon aktív személy- és áruforgalom zajlik, például a városi területeken és a nagy forgalmú közlekedési folyosók kereszteződésében.
A fentiek alapján megállapítható, hogy az EU közlekedéspolitikájában kiemelt helyen szerepel a módközi szállítás előmozdítása: egyrészt, mert nagymértékben hozzájárul a fenntartható mobilitáshoz, másrészt, mert ezzel elérhető a környezet jelentősen kisebb mértékű terhelése, valamint azért is, mert ezzel a már meglévő infrastruktúrát hatékonyan lehet kihasználni.

(*a hazai környezetpolitika irányai*) Az uniós törekvésekkel összhangban a Nemzeti Környezetvédelmi Program a 2009-2014 közötti időszakra vonatkozóan célul tűzte ki a vasúti szállítás előtérbe helyezését, valamint a vízi közlekedés és szállítás fejlesztését a természeti értékek védelme és az ökológiai rehabilitáció komplex figyelembevételével. A célok elérése érdekében szükséges kormányzati intézkedések között szerepel – többek között – az áruszállítás környezeti hatásainak mérséklése érdekében a környezetbarát közlekedési módok elterjedésének ösztönzése, a vasúti és vízi szállítás előtérbe helyezése, szabályozási, infrastrukturális feltételeinek megteremtése, valamint a folyami teherszállítások elősegítése érdekében a kikötő-fejlesztések támogatása. A gazdálkodó szervek számára az intermodális logisztikai rendszerek kialakítását, azon belül az áruszállítás átcsoportosítását jelölte meg feladatként, lehetőség szerint a nehéz tehergépjárművekről a vasútra, hajóra.[786]
Összefoglalóan megállapítható, hogy a különböző szereplők – engedélyező hatóságok, beruházó, vállalkozó – hatékony együttműködése nélkül a szállítások által okozott környezetterhelés csökkentése terén nem várható érdemi eredmény. A 4-es metró áruszállítási ügye és a JNO korábbi hasonló konkrét ügyei rávilágítottak ugyanakkor az állam felelősségére is, hiszen például a folyami szállítás feltételeinek megteremtését nem lehet (teljes egészében) a beruházóra hárítani.

[782] Az intermodalitás a különböző közlekedési módok egymáshoz illesztése egy utazás(i lánc)on belül, mint például a P + R (parkolás és közösségi közlekedéssel történő utazás) esetében. A multimodalitás a különböző közlekedési módok különböző utakhoz történő igénybe vétele, például kerékpárral történő munkába járás és taxival való operalátogatás. A komodalitás fogalmát az Európai Bizottság vezette be. Jelentése: a közlekedési ágak aktív együttműködése, a különböző közlekedési módoknak az optimális közlekedési rendszer kialakítása érdekében történő leghatékonyabb együttes alkalmazása. (Forrás: LINK projekt, Wikipedia)
[783] Az Európai Parlament és a Tanács 1382/2003/EK rendelete
[784] Az Európai Parlament és a Tanács 1692/2006/EK rendelete
[785] COM(2009) 279
[786] 96/2009. (XII.9.) OGY határozat a 2009-2014. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról 5.2.1.3. pont

(*a közlekedési légszennyezés egészségügyi hatásai*) A kecskeméti Dobó körutat érintő tömegközlekedési átszervezéssel kapcsolatban lefolytatott vizsgálatunkban[787] több nemzetközi tanulmányt is áttekintettünk annak érdekében, hogy viszonylag objektív képet kapjunk ebben a várospolitikai szempontból meglehetősen érzékeny kérdésben. A közlekedés okozta légszennyezés hatásait vizsgálta egy független müncheni felmérés[788], amelynek során megközelítőleg 6000 gyermeken vizsgálták a közlekedés okozta hatásokat. A felmérésről összeállított tanulmány szennyezettségi kategóriákat állított fel aszerint, hogy a gyermekek lakóhelye az úttól mért 50 méteren belül, 50-250 méter között, 250-1000 méter között, valamint 1000 méternél nagyobb távolságban volt. Megállapításai szerint amellett, hogy természetesen a legkomolyabb százalékban az 50 méteren belül lakó gyermekeken mutatták ki a hatásokat, a vizsgált betegségek többségénél igen kismértékű volt az eltérés az 50 méteren belüli, az 50-250 méterig, sőt a 250-1000 méterig terjedő távolságok eredményei között. Egyedül az 1000 méteren túli csoport volt szignifikánsan egészségesebb az előző három csoportnál. A közlekedés által kibocsátott légszennyező anyagok hatása tekintetében hasonló következtetésre jutott egy amerikai[789], valamint egy holland[790] kutatás is. Ezek a felmérések és tanulmányok is bizonyítják, hogy az utaktól viszonylag nagy távolságban is jelentősnek tekinthető a közlekedés által keletkezett légszennyező hatás.
A vizsgált kecskeméti ügyben a panaszosok sérelmezték, hogy a forgalom átszervezésének megalapozására az önkormányzat csak egy tanulmányt készíttetett. Megítélésünk szerint az önkormányzattól nem várható el – tekintettel annak anyagi vonzataira –, hogy egy témakörre több tanulmányt is megrendeljen, ugyanakkor a rendelkezésére álló tanulmány mellett döntését szakképzettséggel rendelkező munkatársai véleményére, valamint az egyéb módon rendelkezésre álló adatokra – ideértve a nemzetközi szakirodalomból könnyen elérhető vizsgálati eredményeket is – kell alapoznia.

(*az egészséges környezethez való jog és a közlekedés, valamint közösségi közlekedés viszonya*) A kecskeméti Dobó körutat érintő tömegközlekedési átszervezéssel kapcsolatban lefolytatott vizsgálatunkban[791] megállapítottuk, hogy az önkormányzatnak a közösségi közlekedés biztosítása mellett az egészséges környezet fenntartása is feladata. Az Ötv. szerint a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen az épített és természeti környezet védelme[792]. A közlekedés okozta környezetszennyező hatások léte a gépjármű-közlekedés intenzitásának megnövekedésével az egyik legsúlyosabb és legnehezebben kezelhető, a városokban kiemelten is jelentkező probléma, amely mind a közlekedési ágazatot, mind a környezetvédelmet érinti. A Kvtv. alapelvei között szereplő megelőzés követelménye jelen esetben az ismert és várható hatások elleni fellépést jelenti, amely elvárja az önkormányzat részéről a szükséges megalapozottságot, illetve körültekintést. A Kvtv. további alapelvei, így a fenntartható fejlődés elve, valamint ezzel szoros összefüggésben az egységes védelem elve megkövetelik, hogy az önkormányzati döntések ne tüneti kezelést, hanem – hosszú távú hatással bíró – rendszerszintű megoldást jelentsenek. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati döntések hatásának viselői a lakosok, ezért őket a döntéshozatali eljárásba fokozottan be kell vonni, érdekeiket képviselni kell.
Minderre tekintettel a kecskeméti ügyben vizsgálatunk arra irányult, hogy az önkormányzat a döntés meghozatala előtt azt megfelelően előkészítette-e, illetőleg eljárása során az elvárható körültekintéssel járt-e el. Az ügy közérdekűségére figyelemmel vizsgáltuk azt is, hogy az önkormányzat a döntés előkészítésének folyamatába a lakosságot megfelelően bevonta-e, illetve a lakossági kifogásokat kezelte-e. Az egészséges környezethez való jog egyesek vonatkozásában megjelenő korlátozása nem lehet szükségtelen és aránytalan, vagyis a forgalomszervezési intéz-

[787] JNO-144/2010
[788] A tanulmány elérhetősége: http://ajrccm.atsjournals.org/cgi/reprint/177/12/1331
[789] http://designforhealth.net/wp-content/uploads/2012/02/BCBS_KQAirQuality2.0_061308.pdf
[790] http://www.isprs.org/proceedings/XXXVII/congress/8_pdf/2_WG-VIII-2/01.pdf
[791] JNO-144/2010
[792] 8. § (1) bekezdés

kedés megfelelően indokolt kell, hogy legyen és az egészséges környezethez való jog magasabb szintű és általános érvényesülését szolgálja.

(*az önkormányzat felelőssége a tömegközlekedéssel kapcsolatosan*) A kecskeméti Dobó körutat érintő tömegközlekedési átszervezéssel kapcsolatban lefolytatott vizsgálatunkban[793] az ügy jogi megítélését illetően a következőket vettük figyelembe:
- az Alkotmány szerint a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása[794]. A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg[795]. A helyi képviselőtestület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi szempontból vizsgálható felül[796].
- Az Ötv. szerint a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen a helyi tömegközlekedés biztosítása[797].
- A közlekedési törvény[798] szerint a közúti közlekedéssel összefüggő állami és önkormányzati feladatok között szerepel a tömegközlekedés működtetésének biztosítása[799]. A Kkt. alapján továbbá a közút forgalmi rendjét – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a közút kezelője alakítja ki[800].
- Az utakra vonatkozó miniszteri rendelet szerint az út kezelőjének hozzájárulása szükséges tömegközlekedési járat útvonalának és megállóhelyeinek kijelöléséhez[801]. Az önkormányzati tulajdonban levő utak esetében a közút kezelőjét az önkormányzati hatásköri törvény határozza meg, mely szerint a helyi közút kezelőjén a Kkt. hivatkozott rendelkezése tekintetében a helyi önkormányzat képviselőtestületét kell érteni[802].
Az önkormányzatnak tehát nem csak lehetősége a helyi közösségi közlekedés biztosítása és részletes meghatározása, hanem jogszabályban foglalt kötelezettsége is. Az önkormányzat döntése az Alkotmány alapján kizárólag törvényességi szempontból bírálható felül. A felülbírálatra jogosultak meghatározott szempontok alapján a bíróság, az illetékes kormányhivatal és az ombudsmanok is.

(*sétálóutca, dugódíj és más szervezési megoldások*) A Budapest II. kerület, Lövőház utca átépítésével kapcsolatban lefolytatott vizsgálat[803] során megállapítottuk, hogy a Lövőház utca egy részének sétálóutcává alakításával az önkormányzat a helyszín közlekedési szempontból vett alapvető terheltsége okán lényeges beavatkozást hajtott végre az ott élők életviszonyaiban. A 140 méter hosszú sétálóutcát a Lövőház utca középső részén alakították ki, így a gépjárműközlekedés számára nyitott és zárt útszakaszok követik egymást. Mindamellett, hogy a sétálóutcák kialakítása a város élhetővé tételének támogatandó eszköze, az itt megvalósított sétálóutca hosszúságára és elhelyezkedésére tekintettel megkérdőjelezhető, hogy el tudja-e látni a neki szánt szerepet. Az önkormányzat által megfogalmazott cél szerint ugyanis a sétálóutca környékén található közszolgáltatási, kereskedelmi és kulturális funkciókat ellátó intézmények (Millenáris Központ, Mammut, könyvtár, önkormányzat épülete) között a sétálóutca összekötő kapocsként szolgál, ugyanakkor kérdéses, hogy ezt a célt a beruházás el tudta-e érni, illetve, hogy az intézkedés által generált negatív hatások arányban állnak-e az általa előidézett pozitív hatások-

[793] JNO-144/2010
[794] 42. §
[795] 43. § (2) bekezdés
[796] 44/A. § (1) bekezdés
[797] 8. § (1) bekezdés
[798] A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
[799] 8. § (1) bekezdés
[800] 34. § (2) bekezdés
[801] Az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről szóló 20/1984. (XII.21.) KM rendelet 2. § (9) bekezdése
[802] A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX törvény 92. § (10) bekezdésének a) pontja
[803] JNO-494/2010

kal. A területen tehát az elmúlt években jelentős környezeti hatásokat indukáló beruházások épültek. E beruházások építési engedélyeiben szereplő környezetvédelmi hatóság által tett előírások a lakosságra háruló többletterhelést hivatottak csökkenteni, ez okból az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése szempontjából kiemelkedő fontosságúak. E rendelkezések betartásának figyelemmel kísérése és ellenőrzése az önkormányzat feladatai közé tartozik.

A Lövőház utcai ügy rávilágít arra az – egy fővárosi kerület hatáskörét meghaladó – problémára, hogy a fővárosi közlekedésben lényegesen több gépjármű vesz részt, mint amennyit a főváros jelentős környezeti szennyezés nélkül el képes viselni. A Vidékfejlesztési Minisztérium ágazatközi PM_{10} csökkentési intézkedési programról szóló előterjesztése[804] alapján a kormány is kiemelt figyelmet fordít a városi közlekedés általi levegőszennyező anyag kibocsátás mérséklésére. Az előterjesztés a program részeként többek között a dugódíj bevezetését javasolja.

Az önkormányzat európai uniós támogatásával megvalósuló pályázat részeként a Lövőház utca egy szakaszát sétálóutcává alakította. Az ezzel kapcsolatos forgalomszervezés megalapozását tekintve az önkormányzat egyfelől teljesítette intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó feladatait, eleget tett a lakossági tájékoztatásra vonatkozó kötelezettségének, illetve elkészítette a szükséges megalapozó dokumentációt, ugyanakkor a Retek utca részbeni kétirányúsításának mellőzésével, illetőleg a környezetvédelmi hatóság által kilátásba helyezett lég- és zajszennyezettség-mérés elkészíttetésének, valamint zajvédelmi, levegőtisztaság-védelmi intézkedések elmulasztásával az egészséges környezethez fűződő joggal kapcsolatosan alkotmányos visszásságot okozott. Mindezek miatt az állásfoglalásunkban további intézkedéseket kezdeményeztünk:

- Végeztessen lég- és zajszennyezettség-mérést a Fény utca tekintetében, a mérés eredményét az ott élő lakosság részére tegye elérhetővé. Tegye nyilvánossá továbbá, hogy milyen szervezetet bízott meg a méréssel, a méréseket mikor és milyen körülmények között végzik, illetőleg azokkal kapcsolatban a lakosság milyen eljárás keretében tehet észrevételeket.
- Vizsgálja meg a további, ténylegesen forgalomcsökkentő hatással rendelkező forgalomszervezési beavatkozások lehetőségét a területen közlekedő gépjárműszám csökkentése érdekében, valamint a Széll Kálmán tér átépítése során járjon el a helyben lakók érdekeit figyelembe vevő forgalomirányítás kialakítása érdekében.
- Ellenőrizze legkésőbb három hónapon belül a területen az utóbbi években létesült beruházások építési engedélyében megszabott zajszigetelési, forgalomcsillapítási, fapótlási és zöldfelület létesítési kötelezettségek teljesítését, azok előírásainak szerezzen érvényt. A vizsgált beruházásokról, illetve az ellenőrzés eredményeiről tájékoztassa a helyi lakosságot.
- Budapest főváros közgyűlésének pedig javasoltuk, hogy a főváros közlekedésében részt vevő járműszám csökkentése érdekében az ágazatközi PM_{10} csökkentési intézkedési programról szóló kormány-előterjesztéssel összhangban fontolja meg a dugódíj bevezetésének lehetőségét.

(*az önkormányzat közlekedésszervezési döntéseinek alkotmányos megítélése*) Kecskemét önkormányzata a helyi és helyközi tömegközlekedés átszervezése folytán több járat útvonalát a Lechner Ödön utcáról a Dobó körútra terelte át. Az átterelést megelőzően az önkormányzat forgalomszámláláson alapuló közlekedési koncepciót készíttetett, valamint összehasonlító zaj- és légszennyezettség-vizsgálatot végeztetett. A kecskeméti Dobó körutat érintő tömegközlekedési átszervezéssel kapcsolatban lefolytatott vizsgálatunkban[805] megkíséreltük körüljárni azt, hogy az ország nagyvárosaiban uralkodó közlekedésszervezési és levegőszennyezettségi helyzetben az önkormányzatok milyen intézkedéseket tehetnek. A megyei jogú város illetékes bizottságának ülésein részt vett az ÁNTSZ kistérségi tisztifőorvosa, véleményét a döntési eljárás során kinyilvánította. Az önkormányzat a hozzá érkező lakossági kifogásokat írásban megválaszolta. Az eljárás során az önkormányzat tevékenységét vizsgálva kijelenthető, hogy a döntés előkészítése során, az azt megalapozó szakvélemények beszerzése, illetve a döntésbe bevont lakossági vélemé-

[804] VM/JF/717/2/2011
[805] JNO-144/2010

nyek meghallgatása és megválaszolása révén az önkormányzat a jogszabályokból rá háruló eljárási kötelezettségeit teljesítette.
Ehhez az ügyhöz hasonlóan, közösségi közlekedéssel kapcsolatosan folytatott vizsgálatot korábban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, aki 2173/2002. számú jelentésében a következőket állapítja meg: „A helyi önkormányzatokról szóló törvény települési önkormányzati feladatként határozza meg a helyi tömegközlekedés biztosítását, ennélfogva a tömegközlekedés működtetésével óhatatlanul együtt járó zavarás szükségszerűnek minősíthető, azt a tulajdonosok tűrni kötelesek. Több tűrésre kötelezett esetén az ésszerűség és igazságosság követelménye lehet irányadó. A szükségszerű zavarással kapcsolatos tűrési kötelezettség magában foglalja a megálló létéből adódó fokozott terheket is. Nem kifogásolható, ha valamennyi érintett számára elfogadható megoldás hiányában olyan intézkedés történik, amely az egyformán tűrésre kötelezettek lakókörülményeinek összevetése eredményeként a legkevésbé rossz." A környezetvédelem tudományos és közfelfogásbeli fejlődése alapján ezeket a 10 évvel ezelőtt megfogalmazott gondolatokat tovább lehet vinni. Mai szemmel már nem feltétlenül szükségszerű, hogy az önkormányzatok a városaik levegőszennyezettségét, mint a közlekedési igényekből adódó külső feltételt passzívan csak elfogadják. A kiemelkedő városi forgalom hatására több helyi önkormányzat törekvése irányul a városközpontok mentesítésére, amely során a gépjármű-forgalmat igyekeznek a városmagból kiszorítani. Mindezek az intézkedések azonban könnyen eredményezhetik a városok más területein az egészséges környezethez való jog sérelmét azáltal, hogy a forgalomból következő terhelés ténylegesen nem csökken, csak a forgalom városon belüli áthelyezése folytán máshol jelentkezik. A városi közlekedés problémája tekintetében tehát kizárólag átfogóan, összehangoltan végrehajtott forgalomcsökkentéssel lehet tartós eredményeket elérni, amely nemcsak a szűk értelemben vett város, hanem a város közelében elhelyezkedő, azok forgalmát felvevő községek forgalmi igényeit is magában foglalja. Semmiképpen nem jelenthet megoldást a forgalom olyan szervezése, amely nem jár annak és össz-környezeti hatásainak abszolút értelemben vett csökkenésével. Önmagában a forgalom áthelyezése nem eredményezi a környezet állapotának kívánatos javulását, amennyiben a gépjárműhasználatok, a közlekedésben részt vevő gépjárművek száma, vagyis maga a forgalom összességében nem csökken. Természetesen egyéb forgalomszervezési intézkedésekkel is lehet javulást elérni, azonban valódi megoldást és tényleges környezeti állapot javulást a közlekedés mértékének csökkentése jelenthet.
Mindennek biztosítása sok tekintetben meghaladja egy-egy település lehetőségeit. Ezért nemcsak települési, hanem regionális és országos szinten is elengedhetetlen a fenntartható közlekedéspolitika megteremtése és megvalósítása. Ilyen jellegű átfogó intézkedések mellett az önkormányzat leghatékonyabb lehetősége a városi gépjármű-közlekedés által okozott környezetterhelés csökkentése érdekében a helyi közösségi közlekedésnek a gépjárműforgalommal szembeni valós alternatívává fejlesztése. Tekintettel arra, hogy a helyi közösségi közlekedés fejlesztés az egyik jelentős eszköze a gépjárműforgalom visszaszorításának, ez önmagában véve is hozzájárulhat a káros környezeti hatások csökkentéséhez. A közlekedésnek és az egészséges környezethez való jognak, valamint az önkormányzat tevékenységének kapcsolatában ezért sokkal inkább kifogásolható és aggályos a lakossági gépjármű-közlekedést érintő forgalomcsillapítás hiánya, mint a közösségi közlekedésből adódó terhelés. A közösségi közlekedés fejlesztése és előtérbe helyezése csak akkor jelenthet ugyanakkor valódi megoldást, ha a közösségi közlekedés környezetterhelését is csökkentik forgalomszervezési, racionalizálási, járműkarbantartási és fejlesztési stb. intézkedésekkel.

(*a közlekedésszervezés átláthatósága és igazságossága*) Az önkormányzat felelős a közlekedési forgalom, illetve annak hatásainak csökkentéséért; a lakosság megfelelő tájékoztatásáért; valamint a közlekedés okozta szennyezések csökkentése érdekében egy környezettudatosabb szemlélet kialakításáért. Mindennek érvényesítése érdekében felelős a környezet állapotára vonatkozó információk hozzáférhetőségének biztosításáért.

Jóllehet az ezen alfejezetben elemzett kecskeméti és Budapest II. kerületi ügyekben azt állapítottuk meg, hogy az önkormányzatok eljárása az alkotmányos joggal összefüggésben konkrét visszásságot nem eredményezett, a terheléstöbbletet elviselő lakosság egészséges környezethez fűződő alkotmányos joga (a közlekedés intenzitásának volumene miatt szükségesen) mégiscsak korlátozottan érvényesül. Mivel a korlátozást, az életminőség romlását a közösség egésze érdekében a lakók egy kisebb csoportja kénytelen elviselni, felmerül a kompenzáció indokoltsága a közösség egésze részéről. A szigetvári SPAR áruházzal kapcsolatos ügyünkben[806] is kimondtuk, hogy sérti a fenntartható fejlődés és a megelőzés elvét az, ha a környezeti javakat, elemeket ingyenesként kezelve, azok terhelését a beruházási, fejlesztési döntéseknél figyelmen kívül hagyják. A kecskeméti ügyben a JNO intézkedései között felhívtuk Kecskemét Megyei Jogú Város önkormányzatának képviselőtestületét arra, hogy a Dobó körúti buszmegállóhoz kapcsolódó hangterelő fal tervek szerinti megépítésével, valamint a lakóházak előtti növénysáv háromszintűvé alakításával, illetve különös gondossággal történő karbantartásával, fejlesztésével csökkentse a lakosokat terhelő zaj- és légszennyezettséget, továbbá a közlekedéssel, forgalomszabályozással összefüggő beruházások során törekedjen a belváros forgalomkorlátozására, és intézkedjen a gépjárműforgalom csökkentése érdekében.

(*a környezeti teher áttolása egyik helyről a másikra*) A Budapest II. kerület, Lövőház utca átépítésével kapcsolatban lefolytatott vizsgálat[807] során azt találtuk, hogy a II. kerületi önkormányzat által készíttetett szakvélemény a helyzet értékelése után kiemelte, hogy javulást kizárólag a forgalom erőteljes korlátozása, avagy kizárása hozhat. Azzal együtt, hogy az önkormányzat erőfeszítését a területen áthaladó forgalom enyhítésére az új forgalmi rend kialakítása kapcsán el kell ismerni, a Lövőház utcával kapcsolatos beruházása nem értelmezhető forgalomcsökkentő beavatkozásként. A Lövőház utca kiemelt szakaszán a forgalom annak eredményeként csökkent, hogy azt a forgalomtechnikai intézkedésekkel elterelték onnan. Ugyanez az intézkedés azonban megnövekedett forgalmi terhet ró a környező utcákra, így összességében nem forgalomcsökkentés, hanem csupán a forgalom áthelyezése valósult meg. A beruházás egyik célja a forgalom csökkentése, azonban az általa máshol indukált forgalomtöbblet kezelése szükséges.
Az átszervezés – az elvégzett forgalomszámlálási adatok alapján – délelőtti időszakban több mint 20%-os, délután pedig megközelítőleg 40%-os forgalomnövekedést eredményezett a Fény utcában. A többletterhelés konkrét számai szerint a délutáni időszakban az eddigi percenkénti 8 gépjárműhöz a Retek utcáról balról percenként további 3 gépjármű érkezik. A forgalomátszervezés kapcsán készített szakvélemény a beavatkozást követő fél évvel később felülvizsgálatot és az intézkedések véglegesítését javasolta. A forgalomszámlálás adatai ismeretében a forgalomnövekedés mértéke miatt a forgalom ilyen irányítása álláspontunk szerint felülvizsgálatra szorul.

(*a PM_{10} probléma*) A Belváros Főutcája kialakításával kapcsolatos állásfoglalás-tervezetünkben[808] hivatkozunk arra, hogy az Európai Parlament és Tanács elfogadta és 2008. június 11-én hatályba léptette a 2008/50/EK irányelvet[809], amely előírja, hogy egy évben legfeljebb 35 napon lehet egészségügyi határérték felett a levegő kis szemcséjű szállópor (PM_{10}) tartalma – a PM_{10} valójában, kis mérete miatt inkább koromszemcse, amely éppen erre tekintettel különösen veszélyes, hiszen a tüdő hörgőcskéin, sőt a vér-agy gáton is képes áthatolni. Tekintettel arra, hogy Budapesten (és más hazai városokban is) a PM_{10} koncentrációja az előírtat meghaladó arányban haladta meg az egészségügyi határértéket, az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indí-

[806] JNO-20/2010. – állásfoglalás a szigetvári SPAR áruház útügyi létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában
[807] JNO-494/2010
[808] JNO-275/2010
[809] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról

tott Magyarország ellen. A PM_{10} kibocsátás nagy része egyébként a dízelüzemű autók használata eredményeként keletkezik[810].

Magyarországot intézkedési kötelezettség terheli a PM_{10} kibocsátás csökkentése tekintetében. Ennek okán a Vidékfejlesztési Minisztérium kidolgozta az ágazatközi PM_{10} csökkentési intézkedési programot, amely előterjesztés[811] a program részeként többek között a dugódíj bevezetését javasolja. A kormány elfogadta a kisméretű szálló por (PM_{10}) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról szóló határozatot[812]. Ez a határozat többek között javaslatot tesz alacsony emissziós zónák (LEZ) létrehozására, a nehézgépjárművekre vonatkozó elektronikus útdíj bevezetésére, a városi áruszállítás ésszerűsítésére, illetve a közforgalmú közlekedésnek az egyéni motorizált közlekedéssel szembeni előnyben részesítésére.

A dohányzás korlátozásával kapcsolatos jogalkotási fejlemények

(*a dohányzás tilalma strandokon, illetőleg gyógyfürdőkben*) A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló törvény[813] módosítására vonatkozóan több javaslatot is tettünk[814]. A módosító jogszabály[815] radikálisan változtatja meg a dohányzás hazai szabályait. A törvény Irodánk által is üdvözölt, előremutató szabályai, amelyek 2012. január 1-jén léptek hatályba, többek között módosítják az említett törvény dohányzóhelyek kijelölésére vonatkozó szakaszait, több vonatkozásban megszigorítják a dohányzási tilalmat[816]. A módosítás szerint ezentúl nyílt légtérben sem jelölhető ki dohányzóhely közoktatási intézményben, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, illetőleg egészségügyi szolgáltatónál[817], ideértve a többcélú intézményt is, ha abban egészségügyi szolgáltatást is nyújtanak[818]. E legutolsónak említett rendelkezés értelmében véleményünk szerint nem jelölhető ki dohányzóhely gyógyfürdők területén sem, mivel a gyógyfürdők az Eütv. rendelkezései értelmében egészségügyi szolgáltatást nyújtanak[819], illetőleg a gyógyfürdők az egészségügyi szolgáltató fogalmának is megfelelnek[820]. Nem ad viszont választ a törvény azon helyzetekre, amikor egy strand területén egyszerre találhatók gyógyvizes medencék, illetve nem gyógyvizes medencék. Nem egyértelmű,

---

[810] A Bálint Analitika képviselőjének a JNO levegőtisztasági vizsgálat sorozatát lezáró, 2010. októberi konferenciáján tartott előadása szerint nem szabad emellett elhanyagolni a Sziléziai Iparvidék szénerőműveiből származó és lényegében az egész Kárpát-medencét egyöntetűen beterítő szálló por – korom – mennyiséget sem.

[811] VM/JF/717/2/2011.

[812] 1330/2011. (X.12.) Korm. határozat

[813] 1999. évi XLII. törvény

[814] JNO-478/2011

[815] 2011. évi XLI. törvény

[816] 2. § A dohányzás számára kijelölt helyek kivételével - a (3) bekezdésben foglalt eltéréssel - nem szabad dohányozni
a) közforgalmú intézménynek a nyilvánosság számára nyitva álló helyiségeiben, *b)* közösségi közlekedési eszközön, *c)* munkahelyen, *d)* közterületnek minősülő *da)* a gyalogosforgalom számára nyitva álló aluljárókban és egyéb, zárt légterű közforgalmú közlekedő összekötő terekben, valamint közterületi játszótereken, továbbá a játszóterek külső határvonalától számított 5 méteres távolságon belül, *db)* a közforgalmú vasúti szolgáltatás nyújtására szolgáló vasúti üzemi létesítmények és a vasúti pálya tartozékainak személyforgalom számára megnyitott területein, közösségi közlekedési eszköz igénybevételének céljából létesített, illetve erre kijelölt megállóban, várakozó helyen, illetőleg helyiségben, valamint nyílt légterű megálló, várakozó hely esetén annak külső határvonalától számított 5 méteres távolságon belül, azzal, hogy ha a dohányzási korlátozás alá tartozó terület külső határvonala nem állapítható meg egyértelműen, akkor a dohányzás a megállót vagy várakozó helyet kijelölő táblától vagy más jelzéstől számított 5 méteres sugarú körnek megfelelő körzetben tilos.

[817] Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 3. § f) pontja

[818] 2. § (4) bekezdés

[819] Az Eütv. 3. § e) pontja szerint „egészségügyi szolgáltatás: az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély birtokában végezhető egészségügyi tevékenységek összessége, amely az egyén egészségének megőrzése, továbbá a megbetegedések megelőzése, korai felismerése, megállapítása, gyógykezelése, életveszély elhárítása, a megbetegedés következtében kialakult állapot javítása vagy a további állapotromlás megelőzése céljából a beteg vizsgálatára és kezelésére, gondozására, ápolására, egészségügyi rehabilitációjára, a fájdalom és a szenvedés csökkentésére, továbbá a fentiek érdekében a beteg vizsgálati anyagainak feldolgozására irányul, ideértve a gyógyszerekkel, a gyógyászati segédeszközökkel, a gyógyászati ellátásokkal kapcsolatos külön jogszabály szerinti tevékenységet(...)".

[820] Az Eütv. 3. § f) pontja szerint „egészségügyi szolgáltató: a tulajdoni formától és fenntartótól függetlenül minden, egészségügyi szolgáltatás nyújtására és az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély alapján jogosult egyéni egészségügyi vállalkozó, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet".

hogy ilyen esetekben, a strand egész területén tilos-e a dohányzás vagy csak annak meghatározott részein, azonban kérdéses, hogy ilyenkor e területek miként határozhatók meg pontosan.
Tekintettel a hatáskörrel rendelkező hatóság bírságolási jogosítványaira is, e hiányos jogszabályi környezet – figyelemmel annak egészségügyi hatásaira is – sérti az egészséges környezethez való jogot, a lehető legmagasabb szintű egészséghez való jogot, emellett a jogállamiság és ebből adódóan a jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam - s 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. (...)"[821] [822]
További kérdésként merül fel a nem gyógyvizes strandokon való dohányzás megengedhetősége. Szemben az imént hivatkozott értelmezési kérdésekkel, a strandokon való dohányzásról a törvény egyáltalán nem rendelkezik. Véleményünk szerint szükséges a jogszabály módosítását megfontolni, azzal a céllal, hogy a strandokon való dohányzás a fürdővíz gyógyhatásától függetlenül nyílt légtérben is tilos legyen vagy dohányzóhely legfeljebb korlátozásokkal legyen kijelölhető. Ezt indokolja egyrészt, hogy a strandokon jellemzően sok fiatalkorú tartózkodik, akiknek az egészségét a törvény rendelkezései különös figyelemmel védik, másrészt a strandok területén jellemzően sok ember tartózkodik egy helyen így a dohányzás káros hatásai még nyílt légtéren is megtöbbszöröződnek.

(*a dohányzás tilalma felsőoktatási intézményekben*) Hiányos a nemdohányzók védelmére vonatkozó jogszabályi környezet a felsőoktatási intézmények és kollégiumok területén megengedhető dohányzóhely kijelölésre vonatkozóan is, mivel a normaszöveg nem egyértelmű azon tekintetben, hogy a hivatkozott tilalom e területeken miként érvényesíthető. A törvény szövegében található közoktatási intézmény[823] definíciója a közoktatási törvényben található[824], mely azonban a felsőoktatási intézményekről és kollégiumokról nem tesz említést és a közoktatási törvény hatálya ezen intézményekre eleve nem terjed ki. A jogalkotói cél ezzel együtt vélhetően az volt, hogy az oktatási intézmények területén egységesen érvényesülhessenek a dohányzóhely kijelölésére vonatkozó tilalmak. E pontatlanságok véleményünk szerint az Alkotmány már hivatkozott rendelkezéseit hasonló alapokon sértik, a nem egységes védelem sértette továbbá az Alkotmány azon rendelkezését is, mely kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit."[825] [826] Az állam imént hivatkozott intézményvédelmi kötelezettsége tehát attól függetlenül érvényesítendő, hogy a diákok milyen fajta, azaz közoktatási vagy felsőoktatási intézmény tanulói-e.

II.4.2. Egyedi levegőtisztaság-védelmi ügyek

<u>Levegőtisztaság-védelmi közigazgatási eljárások</u>

[821] 9/1992. (I.30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.
[822] A 8/2003. (III.14.) AB határozat rendelkező része pedig alkotmányos követelményként rögzítette az alábbiakat: „Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatályba léptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára." (ABH 2003, 74.) A hatályos jog megismerhetőségének bizonytalansága pedig megnehezíti, ellehetetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jogbiztonság alkotmányos követelményét sértheti. (ABH 2003, 74, 86-87.)
[823] 2. § (4) bekezdés b) pont
[824] A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 20-22. §-a
[825] 16. §
[826] Vö. Alaptörvény XI. cikk

Az alkalmazott eljárásmód – panaszjog vagy Ket. – kiválasztása és a bizonyítási eljárás egyes kérdései tartoznak ebbe a fejezetbe, különös tekintettel a helyszíni szemlére, amelynek a levegő-szennyezési ügyek feltárásában igen nagy jelentősége van.

(*panaszeljárás vagy általános közigazgatási eljárás*) Sok más ügyhöz hasonlóan a bajai Tajga Depo szárító kazán működésével kapcsolatos panaszokra vonatkozó állásfoglalásunkban[827] is azt állapítottuk meg, hogy a panasztörvény által szabályozott jogintézmények a jogsértésnek nem minősülő olyan sérelmek orvoslására szolgálnak, amelyek egyetlen hatóság hatáskörébe sem tartoznak. Előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyek nem valósítanak meg jogszabálysértést, így hatósági (bírósági) segítség (állami úton is kikényszeríthető jogkövetkezmények alkalmazása) nem vehető igénybe, ugyanakkor egyéni, vagy társadalmi érdekeket sértenek, és orvoslásuk a közhatalom gyakorlóinak fellépésével lehetséges. Ez tipikusan a nem hatósági, hanem más egyéb állami, önkormányzati feladatkörbe tartozó, tulajdonosi, fenntartói, kezelői jogviszonyok esetén képzelhető el. A jogalkotó tehát a hatósági fórumrendszeren kívül eső, ezért hatóságilag ki nem vizsgálható, de mégis sérelmes helyzetek orvoslására alkotta meg a panasz-törvény jogintézményeit. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy környezetvédelmi jogszabály vagy egyedi határozat megsértésére utaló lakossági bejelentésben foglaltakat a Ket. és nem a panasz-törvény szerint kell kivizsgálni. Jelentős különbség a két eljárás között egyebek között az, hogy a panasztörvény lehetővé teszi az ugyanabban az ügyben tett ismételt bejelentés figyelmen kívül hagyását, a Ket. nem. A környezeti ártalom miatti bejelentés esetén a hatóság a Ket. általános elvei és követelményei szerint köteles megvizsgálni a bejelentés kapcsán a hatáskörét és illetékességét.[828] A hatáskör és illetékesség megállapítása esetén hatósági ellenőrzés keretében haladéktalanul köteles kivizsgálni a bejelentésben foglaltakat, azt, hogy a kifogásolt környezethasználatot a vonatkozó jogszabályi és egyedi határozatba foglalt előírások szerint folytatják-e. Az eljárásba be kell vonni az ügyfeleket, így a panaszost is.

(*bizonyítási eljárás a levegőtisztaság-védelmi ügyekben*) A levegőtisztasági ügyek bizonyítási eljárásának egy általános sajátossága, hogy a jogsértés bizonyítása konkrét mérésekkel nehézségekbe ütközik, nagyon ritka az, hogy a többnyire csak időszakosan kibocsátott káros anyagokból a hatóság megfelelő mintát tudjon venni. Az eltüzelt anyagok is rendszerint nehezen azonosíthatóak, ezért az ilyen ügyekben a szakértői bizonyításon kívül a Ket. által biztosított egyéb bizonyítási eszközöket is fel kell használni. A bajai Tajga Depo szárító kazán működésével kapcsolatos panaszokra vonatkozó állásfoglalásunkban[829] megállapítottuk, hogy a panaszosoknak a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Lakossági Kapcsolatok Osztály Zöld-pont Szolgálathoz benyújtott és a DDKTVF-hez áttett második beadványa, a korábbihoz képest új elemet tartalmazott, amely szerint: „műanyag égetésére utaló szag is jön a kéményből".
A tényállás tisztázásával kapcsolatban utalunk arra, hogy egy-egy bejelentés megalapozottsága vizsgálatánál a hatóság segítségére lehetnek olyan személyek is, akiket a zavaró hatások szintén érinthetnek. Így tanúk meghallgatása is segítheti a zavarás tényének és nagyságának megállapítását. Segítheti a bizonyítást ezen kívül az ellenőrzött üzem, gazdálkodó szervezet tevékenységének, anyagmérlegének, fűtési költségei esetleges változásainak áttekintése is.
Megállapítottuk, hogy tekintettel a beadvány új elemére, azt a hulladék égetésének gyanúja miatt a DDKTVF-nek – hulladékgazdálkodási hatáskörében – ki kellett volna vizsgálnia, ezért e tekintetben a DDKTVF mulasztást követett el, amely mulasztás az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmét okozta. Ugyanakkor rögzítettük, hogy a vizsgálatot a hatóság a panaszos későbbi, telefonon történt bejelentése alapján lefolytatta. Megjegyeztük azonban az állásfoglalásunkban azt is, hogy a korábban kifejtett hatásköri korlátozottságából következően a

[827] JNO-336/2011
[828] Ezért az ATVKTVF-nek a tervezet véleményezése során tett észrevételét, miszerint a környezetvédelmi hatóság még annak ellenére is kivizsgálta a panaszt, hogy arra a 2004. évi XXIX. törvény szerint nem volt kötelezettsége, mivel a bejelentés ismételt volt, nem tudjuk elfogadni.
[829] JNO-336/2011

DDKTVF vizsgálata csak a hulladékgazdálkodással összefüggő kérdésekre terjedhetett volna ki, így az áttétel – a levegővédelmi hatáskör tekintetében – szükséges volt.

(*helyszíni szemle*) A kartali lótartással kapcsolatos panasz tárgyában[830] annak ellenére, hogy válaszlevelében az ÁNTSZ úgy ítélte meg, hogy nem tartozik a hatáskörébe az ügy, mert az a lóistálló megépítésével függ össze, és a panaszt a Ket. megfelelő szabályai[831] alapján áttette a kartali jegyzőhöz, 2011. január 11-én helyszíni szemlét tartott a lótartással kapcsolatos bejelentés kivizsgálására. A szemléről és annak eredményéről az ÁNTSZ tájékoztatta a panaszost, miszerint az állattartással kapcsolatban közegészségügyi szempontból hiányosságot nem tapasztaltak. Ezt követően 2011. március 16-án ismét helyszíni szemlét tartottak az ÁNTSZ munkatársai a fenti ingatlanon. A helyszíni szemléről készült jegyzőkönyv szerint, az állatok tartása mélyalmos[832] rendszerben történik, a szemle időpontjában enyhe bűz érződött. Az állatok tulajdonosa arról tájékoztatta az ÁNTSZ-t, hogy 2011. március 20-ig az almot kicserélik, az istállóba friss szalmát helyeznek el, valamint a trágyát a kifutó területéről folyamatosan összegyűjtik és elszállítják. Az ÁNTSZ munkatársai a jegyzőkönyvben rögzítették, hogy a lovak karámja és a panaszos lakóépülete közötti távolság kb. 50 méter. A rendelkezésünkre bocsátott dokumentáció alapján az állapítható meg, hogy ezt követően az ÁNTSZ utóellenőrzést nem végzett arra vonatkozóan, hogy az almot az állattartó kicserélte-e és a trágyát a kifutó területéről összegyűjtötte és elszállította-e. Megjegyezzük, hogy az ügy adatai szerint az ÁNTSZ-t megelőzően az állategészségügyi hatóság is tartott – előzetes értesítés nélküli – helyszíni szemlét és a telep állapotát kielégítőnek tartotta, legalábbis állategészségügyi szempontból.

Levegőtisztaság-védelmi intézkedések

A környezetvédelmi hatóságok az ügyek egy (sajnos egyre kisebb) részében szakhatóságként hozzászólhatnak a levegőtisztaság-védelmi szempontból jelentős beruházások engedélyezési eljárásához, így például az útépítések közlekedési jogi engedélyezési eljárásához és szakhatósági állásfoglalásukban megfelelő megelőző intézkedéseket kezdeményezhetnek. A bűzzel kapcsolatos környezeti konfliktusokban a környezetvédelmi hatóságoknak ügydöntő hatósági jogköre van, itt az elénk került ügyekben az intézkedések hatékonyságát vizsgáltuk.

(*forgalomnövelő beruházás jogi feltételei*) A kecskeméti Dobó körutat érintő tömegközlekedési átszervezéssel kapcsolatos ügyben[833] az út-járda építést engedélyező határozat szakhatósági kikötései között a felügyelőség „lakossági panaszra okot adó levegőszennyezés és zajterhelés" esetén zajvizsgálat, illetőleg levegőszennyezettség vizsgálat készítését rendelte el. A döntés előkészítése során, illetve a forgalom átszervezését követően ezért hiányosság, hogy az önkormányzat annak ellenére nem végeztetett lég- és zajszennyezettségi mérést a többletforgalmat felvevő utcák tekintetében, hogy a forgalomszámlálás adatai által kimutatott 20-40%-os forgalomnövekedés mindenképpen lakossági panaszra okot adó zajterhelésnek minősül. E mellett az önkormányzathoz lakossági panasz is érkezett, amely a gépjárműforgalom által keletkező zaj- és légszennyezést sérelmezi. A vonatkozó jogszabályi előírások szerint[834] a forgalomszervezési döntés során az útszakaszt érintő szennyezettség nem emelkedhet az előírt határérték fölé, sőt a határértékeket megközelítő adatok esetén is csak akkor fogadható el az átszervezés, ha a beruházással járó forgalom-átszervezéssel egyidejűleg más intézkedések a határértékek betartását biztosítják.

[830] JNO-412/2011
[831] 22. § (2) bekezdés
[832] Mélyalmos állattartás: az az állattartási mód, melynek során az állattartó az alom felújításáról utánalmozással rendszeresen és folyamatosan gondoskodik, de az almot véglegesen csak egy nevelési időszak befejeztével távolítja el.
[833] JNO-144/2010
[834] A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet, illetve a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I.14.) VM rendelet

A Kvtv. alapján a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében elemzi, értékeli a környezet állapotát illetékességi területén, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja a lakosságot[835]. Környezeti zajra vonatkozóan ezt a környezet-értékelést a zajvédelmi kormányrendelet[836] rendelkezései szerinti stratégiai zajtérkép alapján kell elkészíteni. A stratégiai zajtérkép alkalmazása révén számítási módszerekkel modellezhető és előrevetíthető egy forgalomszervezési változás zajhatása. A levegőtisztaság-védelem terén azonban nincs hasonló jogintézmény.

(*bűzzel járó tevékenységgel kapcsolatos intézkedési kötelezettség*) A Bp. V. ker. Kálmán I. utcai pizzéria működésével kapcsolatban hozott állásfoglalásunkban[837] az eljárás lefolytatásakor még hatályban lévő régi Lr.[838] kimondta, hogy tilos a környezeti levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezést vagy határértéken felüli légszennyezettséget okoz, valamint a környezeti levegő bűzzel való terhelése[839] és a légszennyező anyagok és azon belül a bűz fogalmát is megadta[840]. A régi Lr. szerint (is) a bűzzel járó tevékenység során az elérhető legjobb technika alkalmazásával meg kellett akadályozni, hogy a lakosságot zavaró bűz kerüljön a környezetbe[841], ebben pedig a levegőtisztaság-védelmi hatósági feladatokat első fokon ellátó környezetvédelmi felügyelőségnek, illetőleg a rendeletben meghatározott külön esetekben, a települési önkormányzat jegyzőjének kellett eljárnia[842]. Ezért a környezetvédelmi hatóságot ilyen esetekben intézkedési kötelezettség terhelte, így az elérhető legjobb technika alkalmazásának tárgyában, illetve meghatározott műszaki intézkedések végrehajtására kötelezést előírva lehetősége lett volna fellépni annak érdekében, hogy a lakosságot zavaró bűz környezetbe kerülése megakadályozható legyen. Tekintettel arra, hogy a pizzéria működésével együtt járó bűzhatás egy új berendezés beépítése miatt jelentősen csökkent, és az önkormányzat Építési és Műszaki Osztálya építéshatósági jogkörben több helyszíni ellenőrzést is végzett, így csak elvi éllel hívjuk fel a figyelmet arra, hogy az új Lr.[843] a fentiekben bemutatott szabályozást megtartotta, és kifejezetten rögzíti, hogy a bűzzel járó tevékenység az elérhető legjobb technika alkalmazásával végezhető[844]. Megjegyezzük, hogy az új Lr. ezen túlmenően előírja, hogy ha az elérhető legjobb technika nem biztosítja a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzését, további műszaki követelmények írhatók elő, például szaghatás csökkentő berendezés alkalmazása, vagy meglévő berendezés leválasztási hatásfokának növelése. Ha a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzése műszakilag nem biztosítható, a bűzzel járó tevékenység korlátozható, felfüggeszthető vagy megtiltható[845].

(*bűzös létesítmény utólagos kötelezése az elérhető legjobb technika alkalmazására*) A miskolci Pannónia szálló konyhájának szellőztető berendezésének bűzhatásával kapcsolatos eljárások vizsgálata tárgyában kiadott állásfoglalásunkban[846] megállapítottuk, hogy a hatáskörrel rendelkező illetékes felügyelőség a panasszal érintett konyhai szagelszívók létesítését és üzembe helyezését megelőzően nem hozott határozatot az elérhető legjobb technika alkalmazásának tárgyában, illetve nem kötelezte az üzemeltetőt meghatározott műszaki intézkedések végrehajtására annak

[835] 46. § (1) bekezdés e) pont, valamint (4) bekezdés
[836] A környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X.20.) Korm. rendelet
[837] JNO-194/2010
[838] A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet
[839] 5. § (1) bekezdés
[840] „c) légszennyező anyag: a levegő természetes minőségét hátrányosan befolyásoló olyan anyag, amely természetes forrásból vagy az emberi tevékenység közvetlen vagy közvetett eredményeként kerül a levegőbe, és amely káros vagy káros lehet az emberi egészségre, a környezetre, illetve károsítja vagy károsíthatja az anyagi javakat; (...)
j) bűz: kellemetlen szagú légszennyező anyag vagy anyagok keveréke, amely összetevőivel egyértelműen nem jellemezhető." (régi Lr. 3. § c) és j) pontja)
[841] 14. §
[842] 23. § (1) bekezdés
[843] A 2011. január 15-től hatályos, a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet
[844] Új Lr. 30. § (1) bekezdés
[845] 30. § (2) és (3) bekezdés
[846] JNO-200/2010

érdekében, hogy a lakosságot zavaró bűz környezetbe kerülése megakadályozható legyen. Az Lr. szerinti, az elérhető legjobb technika meghatározásán alapuló határozatot[847] csak a már üzembe helyezett konyhai szagelszívó vonatkozásában és csak a lakossági panaszok nyomán indult eljárásokban hozta meg, mindkét alkalommal formálisan a panaszoktól függetlenül, hivatalból hozott, bűzvédelmi intézkedések megtételére kötelező határozatokkal. Megállapítottuk továbbá, hogy a kérelem alapján indult eljárásba szakhatóságként bevont ÁNTSZ által megadott szakhatósági állásfoglalás tartalmának megfelelő határozatot az ügy érdemében a lefolytatott hatósági eljárástól függetlenül, ezen eljárás tájékoztató levéllel történt „lezárását" követően utólagosan hivatalból megindított eljárásban hozta meg, és ezt a panaszos ügyféllel szabályszerűen elmulasztotta közölni. Ezzel a felügyelőség a panaszos tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való alkotmányos jogával összefüggésben, következményében pedig az egészséges környezethez és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jogával kapcsolatos visszásságot okozott. Ugyanakkor állásfoglalás-tervezetünk nyomán a felügyelőség intézkedése révén a szellőzőt áthelyezték, így a vizsgálatunkkal érintett panaszra okot adó körülmény megszűnt, az Lr. szerinti eljárás lefolytatására tett kezdeményezésünket – a vizsgálat jogi értékelésében foglalt megállapítások változatlan fenntartásával – a felügyelőségnek a tárgyi panasz megoldására tett, a bűzhatás megszüntetését eredményező intézkedését méltányolva visszavontuk.

(*a bűzterheléses ügyek bírósági megítélése*) A Legfelsőbb Bíróság által is alkalmazott gyakorlat szerint a környezetvédelmi jog szabályozásának rendszeréből kitűnik, hogy a környezeti levegő bűzzel való terhelése elleni védelem a környezetvédelmi jog integráns részét képezi. A környezetvédelem más védett tárgyaitól eltérően a levegő bűzzel való terhelése és az az elleni védelem specialitása, hogy a bűzkibocsátásra – annak bizonytalan kémiai összefüggéseire és a bűzhatás viszonylag szubjektív voltára tekintettel – a jogi szabályozás nem állapít meg határértékeket. A Kvtv. fogalomrendszerében meghatározott mérhetőség követelményének ugyanakkor a különböző határértékekhez viszonyítás szempontjából van elsődleges jelentősége[848]. A Kvtv. felhatalmazása alapján alkotott levegővédelmi rendelet e specialitások figyelembevételével szabályozta a levegő bűzzel való terhelésének tilalmát, a megengedett bűzterhelés határait, és az azt meghaladó kibocsátás elleni védelem eszközrendszerét[849]. E jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően a bűzkibocsátás attól az intenzitás szinttől tilalmazott, amikor már a lakosságot zavarja. Ennek megelőzése vagy legkisebb mértékűre csökkentése érdekében a környezetvédelmi hatóság levegővédelmi követelményeket, műszaki intézkedéseket, az elérhető legjobb technika alkalmazását írhatja elő, mondta ki a Legfelsőbb Bíróság a Bírósági Határozatokban is megjelent ügyben[850], amiben beavatkozóként vettünk részt[851]. Véleményünk szerint tehát a felügyelőség azon hivatkozása miszerint nem állapítható meg határértéket túllépő kibocsátás, nem engedélyezheti az üzemeltetőnek a bűzzel járó tevékenység folytatását, valamint nem mentesítheti a felügyelőséget a bűzzel járó tevékenység megelőzése illetve megszüntetése érdekében rendelkezésre álló jogi eszközök alkalmazása alól[852].

[847] 14. §
[848] 4. § 7. és 13. pont
[849] Régi Lr. 5. § (1) és (3) bekezdése, 14. §
[850] BH. 2011. 62.
[851] JNO-21/2010
[852] Meg kell jegyezni azonban, hogy az új levegővédelmi rendelet bevezetett egyfajta határértéket a bűzkibocsátásra, a 30. § (3) bekezdés szerint: „Légszennyező pontforrás által okozott bűzterhelés csökkentése érdekében a bűzzel járó tevékenység szagegység/köbméterben kifejezett egyedi kibocsátási szagkoncentráció határérték írható elő. A szagkoncentráció meghatározására az MSZ EN 13725:2003 szabványt kell alkalmazni." Ez azonban nem változtat azon, hogy a régi levegővédelmi rendelet alapján a felügyelőség nem a jogszabálynak megfelelően járt el.

A levegőtisztaság védelmének egyéb jogi eszközei

A levegőtisztaság védelmét a környezetvédelmi jog erre szakosodott területén kívül más környezetvédelmi jogágazatok, így a hulladékgazdálkodási jog, sőt a vízgazdálkodási jog, illetőleg egyéb közigazgatási és más jogágazatba tartozó jogintézmények is elősegíthetik. Utóbbi körbe tartoznak a közigazgatási jog oldaláról a telepengedélyezési, a közegészségügyi, kémiai biztonsági, az állategészségügyi, közlekedési igazgatási és építésügyi eljárások, az egyéb jogágak közül pedig a szabálysértési jog és a polgári jog több jogintézménye.

(*levegőtisztaság-védelmi és hulladékgazdálkodási hatáskörök*) A bajai Tajga Depo szárító kazán működésével kapcsolatos panaszokra vonatkozó állásfoglalásunkban[853] megállapítottuk, hogy az ügyben a régi Lr. alapján az érintett Kft. által üzemeltetett, helyhez kötött pontforrásnak minősülő fatüzelésű, illetve földgázüzemű kazán tekintetében a kazánok teljesítménye alapján levegőtisztaság-védelmi hatáskörrel Baja város jegyzője rendelkezik[854]. Ugyanakkor a jegyző hulladékgazdálkodási feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet[855] értelmében a Hgt. szerinti adatszolgáltatás, tájékoztató adat és összefoglaló jelentés bekérése útján történő, a jogszabályok és a hatósági előírások megtartására kiterjedő ellenőrzés[856] is a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozik[857]. A Hgt. szerint viszont a hulladék termelőjénél, birtokosánál, kezelőjénél végzendő rendszeres, illetve végezhető rendkívüli ellenőrzés, valamint a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása tekintetében a felügyelőségek minősülnek környezetvédelmi hatóságnak[858]. Mindezek alapján megállapítottuk, minthogy a panaszos beadványai fahulladék, illetve műanyag égetését kifogásolták, ezért mind levegővédelmi, mind hulladékgazdálkodási hatáskörben vizsgálatot kellett volna lefolytatni.
A panaszos első beadványát követően megtartott helyszíni szemle során a DDKTVF rögzítette az ügyben vizsgálandó kazán teljesítményét (135 kW). A teljesítmény alapján helyesen állapította meg levegőtisztaság-védelmi hatáskörének hiányát, amelynek alapján azonban – hivatkozással az általa lefolytatott, a panasz levegővédelmi kérdéseire is kiterjedő helyszíni vizsgálatra – a panaszt Baja város jegyzőjéhez nem tette át. Nem nehéz felfedezni ebben az officialitás elvének figyelmen kívül hagyását: a felügyelőség véleményünk szerint hibásan úgy vélte, hogy az adott ügyben egyazon tényállás tekintetében elegendő a hulladékgazdálkodási hatáskörök gyakorlása, ehhez a levegőtisztaság-védelmi eljárás már nem sokat tehet hozzá. A JNO következetesen képviselt álláspontja szerint ezzel szemben a hatóságok nem válogathatnak a különböző jogi eszközök között, az adott tényállásra releváns összes jogszabályt alkalmazni kötelesek.
Megállapítottuk továbbá, hogy a DDKTVF által lefolytatott helyszíni vizsgálatra a panasz beérkezését követően öt hónappal került sor, valamint a vizsgálat idején tüzelés a helyszínen nem történt, ezért a tényállás tisztázása csak korlátozottan történt meg. A késedelmes eljárás és az áttétel hiánya az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszássághoz vezetett.

(*a telepengedélyezés szabályainak figyelembe vétele levegőszennyezési ügyekben*) A bajai Tajga Depo szárító kazán működésével kapcsolatos panaszokkal kapcsolatos állásfoglalásunkban[859] megállapítottuk, hogy az engedélyezés, valamint a panaszok kivizsgálásakor hatályos, telepengedélyezésről szóló kormányrendelet[860] melléklete szerint a falemezgyártás telepengedélyhez kötött tevékenység volt. Jogerős engedély hiányában a tevékenységet megkezdeni, illetve folytatni nem lehetett. A Kft. telepengedély iránti kérelmet nem nyújtott be, így telepengedéllyel nem ren-

[853] JNO-336/2011
[854] 23. § (3) c) pont
[855] A jegyző hulladékgazdálkodási feladat- és hatásköréről szóló 241/2001. (XII.10.) Korm. rendelet
[856] 44. § (1) bekezdés
[857] 1. § g) pont
[858] 44. § (2) bekezdés
[859] JNO-336/2011
[860] A telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló 80/1999. (VI.11.) Korm. rendelet

delkezett. Rámutattunk arra, hogy a telepengedélyről szóló kormányrendelet kötelezően írta elő a jegyző számára, hogy a telepengedély-köteles tevékenység engedély hiányában történő végzését tiltsa meg[861]. A fűrészáru gyártása egyébként a jelenleg hatályos telepengedélyes jogszabály[862] szerint is telepengedély-köteles tevékenység, csak jogerős engedély birtokában folytatható. A telepengedélyt ebben az összefüggésben a helyi környezeti hatások megállapítására, a jelentős hatások kiszűrésére irányuló eljárásnak tartjuk, elmaradása tehát az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmányos visszásságot okozhat.

(*közegészségügyi, vízgazdálkodási, állategészségügyi és építési hatáskörök*) A kartali lótartással kapcsolatos panasz tárgyában[863] megállapítottuk, hogy a panaszos először a közegészségügyi hatósághoz fordult, az azonban részben építési jogi problémaként fogta fel az ügyet, részben pedig környezetvédelmiként, ezért az illetékes jegyzőhöz való áttétel mellett az ÁNTSZ a még általa lefolytatott 2011. január 11-i helyszíni szemlét követően az ügyben keletkezett összes iratot áttette a felügyelőséghez. Indokolásában környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi szempontból történő vizsgálat szükségességét írta le, arra tekintettel, hogy a helyszínen tapasztaltak alapján felmerült a felszín alatti vizek védelméről szóló kormányrendeletben[864] foglaltak teljesülésének kérdése. Az áttett panasszal kapcsolatban a felügyelőség megállapította és erről a panaszost értesítette, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján hatósági intézkedésre nincs szükség, tekintettel arra, hogy vonatkozó vízvédelmi szabály[865] hatálya a magánszemélyek háztartási igényeit meghaladó mértékben állattartást végző természetes és jogi személyre, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságra terjed ki, a kartali ügyben viszont magánszemélyek háztartási igényeit meg nem haladó állattartó tevékenység[866] folyik, tehát a fenti jogszabály hatálya nem terjed ki rá. Megjegyezzük, hogy az ügyben eljárt az illetékes Állategészségügyi Hivatal is. A magunk részéről egyfelől nem tartjuk hibásnak azt, ha egy ügyben a közegészségügyi, építésügyi, a különböző környezetvédelmi és az állatvédelmi szempontokat a megfelelő szakmai háttérrel rendelkező hatóságok egyaránt megvizsgálják – éppen ellenkezőleg azt tartanánk aggályosnak, ha a hatóságok, mint azt sok esetben[867] látjuk, a másik hatáskörök láttán felmentve éreznék magukat a saját, ettől eltérő hatáskörük gyakorlásától. A problémát mégis abban látjuk, hogy az ügyben nem merült fel adat arra, hogy a valóban illetékes és az építési hatóságot kivéve legalább formálisan eljáró hatóságok egymással nem tartottak fenn szoros kapcsolatot, szakmai szempontjaikat nem egyeztették, intézkedéseiket nem hangolták össze. Így igen kevés esélyük volt a környezeti konfliktus érdemi kezelésére.

(*kémiai biztonság és levegőtisztaság-védelem*) Az üllői nyomda vegyszerei által okozott levegőszennyezéssel kapcsolatos ügyben[868] az ÁNTSZ Dabasi-, Gyáli Kistérségi Intézetének eljárásával kapcsolatban megállapítottuk, hogy az egészségügyi hatóság a lakossági beadvány alapján helyszíni ellenőrzést tartott, a tapasztalt hiányosságok megszüntetése érdekében hivatalból eljárást indított, és határozatával kötelezte az üzemeltetőt a kémiai biztonsági előírások maradéktalan betartására, majd a határozat végrehajtását ellenőrizte is. Mindezek alapján elmondható, hogy a

[861] 8. § (5) bekezdés

[862] A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII.31.) Korm. rendelet

[863] JNO-412/2011

[864] 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet

[865] A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályairól, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjéről szóló 59/2008. (IV.29.) FVM rendelet 1. §-a

[866] A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet 3. § 28. b) pontja értelmében magánszemélyek háztartási igényeit meg nem haladó tevékenység: a tevékenység akkor, ha a vegyes állattartás esetében összesen 5 számosállat/ ingatlan mértéket egyidejűleg nem haladja meg.

[867] A JNO gyakorlatában a hatásköröktől való szabadulás legjelentősebb, legtragikusabb példája a kolontári vörösiszap katasztrófa ügye volt, ahol egy évtizedig tolta egymásra a hatásköröket a vízügyi, építésügyi, környezetvédelmi, bányászati és katasztrófavédelmi hatóság, anélkül, hogy érdemi intézkedési kötelezettségeit bármelyikük ellátta volna.

[868] JNO-819/2011

hatóság eljárása az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából nem volt kifogásolható, az visszásságot nem okozott.

(*a közútkezelő felelőssége*) Több olyan ügyünk is volt, amelyben a levegőtisztaság-védelmi problémák megelőzésére, kezelésére felmerülhetett mind a környezetvédelmi, mind pedig a közlekedési hatóságok eljárási jogköre, azonban végülis egyik hatóság sem járt el, a felelősség a közút kezelőjére maradt, aki nem minden esetben volt a helyzet magaslatán, azaz végső soron a beruházó olyan közlekedési megoldást választott, amilyent akart.
A 4-es metró kapcsolódó szállítási műveleteire vonatkozó állásfoglalásunkban[869] visszautaltunk a korábbi évek egyik ügyére, az M6 gyorsforgalmi út Szekszárd–Országhatár közötti szakasz építésével kapcsolatos szállítási útvonalak és szállítás tárgyában kiadott állásfoglalásunkra, ahol annak idején megállapítottuk, hogy a környezetvédelmi, illetve létesítési engedélyek gyakran nem, vagy csak igen általános jelleggel tartalmaznak a további tervezés, kivitelezés során kötelezően figyelembe veendő előírásokat a szállítási módok és útvonalak tekintetében, ebből következően a kiviteli tervek elkészítésekor ezek a kérdéskörök nem meghatározottak. További probléma, hogy a kiviteli tervet a hatóság érdemben nem vizsgálja, az abban foglaltakat – főszabály szerint – sem a környezetvédelmi, sem a közlekedési hatóság nem engedélyezi. Mindez a gyakorlatban azt eredményezi, hogy a szállítási mód meghatározása, és a szállítási útvonalak kijelölése a közigazgatási hatósági eljárásokat követően történik, kizárólagosan a beruházó/vállalkozó és a közútkezelő ráhatásával.
A 4-es metró ügyében is az alagútépítő vállalkozó volt az, aki a közúti szállítás mellett döntött. Az előzetes környezeti hatástanulmányban (EKHT) bemutatott, javasolt szállítási útvonalakat és útszakaszokat a beruházó előzetesen egyeztette ugyan a Főpolgármesteri Hivatal Közlekedési Ügyosztályával, valamint a behajtási engedélyeket kibocsátó céggel, a tényleges szállítási útvonalak azonban csak a behajtási engedélyben kerültek kijelölésre. A behajtási hozzájárulással kapcsolatos szabályokat egy fővárosi önkormányzati rendelet[870] tartalmazza. A rendelet értelmében a korlátozott forgalmú övezetbe a megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó tehergépkocsi, vontató, mezőgazdasági vontató és lassú jármű csak behajtási hozzájárulással hajthat be, kivéve a külön jogszabályban meghatározott megengedett össztömeget, tengelyterhelés és méretet meghaladó, érvényes közútkezelői hozzájárulással rendelkező járművet. Behajtási hozzájárulás – többek között – a korlátozott forgalmú övezet területén folyó építkezéshez való szállítás (járműszerelvénnyel, tehergépkocsival és/vagy vontatóval) céljára adható ki. A hozzájárulás kiadása megtagadható különösen akkor, ha a megengedett legnagyobb össztömeget jelentő szállítmány megbontható, vagy a közútkezelő álláspontja szerint a közút teherbírása és állapota alapján nem alkalmas arra, hogy a megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó jármű azon közlekedjék.
Az idézett szabályokból látható, hogy a közútkezelő feladatköre és hatásköre nem elsődlegesen a környezeti hatások feltárása, a szállítási alternatívák környezeti szempontú részletes vizsgálata, mégis úgy véljük, fokozott felelősséggel tartozik az általa kezelt közutak használata által előidézett környezeti hatások mérsékléséért is. Ezt alapozza meg a közlekedési törvény rendelkezése, amely szerint a lakott területeket, különösen a történelmi városrészeket, a műemléki és védett természeti területeket, továbbá a gyógy- és üdülőhelyeket forgalomszabályozási eszközökkel és megfelelő várakozási díjak alkalmazásával is fokozottan védeni kell a közúti közlekedés károsító hatásaitól[871]. A közút kezelője a közúton folyó munka, a közút állagának védelme, a közúti forgalom biztonsága miatt jogosult a közút lezárására vagy forgalmának korlátozására (elterelésére)[872].
A konkrét ügyben az EKHT megállapította, hogy az építés időszakában egyes helyeken szükséges lesz a felszíni közlekedés rendjének megváltoztatása, ezeknek légszennyező hatása lesz,

[869] JNO-593/2010
[870] Budapest főváros közgyűlésének 80/2008. (XII.30.) számú, Budapest főváros közigazgatási területén a teherforgalom közlekedésének szabályozásáról szóló önkormányzati rendelete
[871] A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 13. § (2) bekezdése
[872] 14. § (1) bekezdés a) pont

ezért az útlezárások és a terelő útvonalak kijelölése gondos tervezést igényel. A hatástanulmány alapján a felügyelőség arra is felhívta a figyelmet, hogy a közúti szállítási útvonalak közötti választás esetében az egyik legfontosabb döntési szempont az útvonal hossza és a várható forgalomtorlódás valószínűsége, ez utóbbi ugyanis jelentősen megnöveli a kibocsátásokat a légszennyező anyagok és a zaj tekintetében egyaránt.
Mindebből következően a közútkezelőnek a forgalomszervezési feladatai ellátása, a behajtási/közútkezelői hozzájárulások mérlegelése során az egyéb közútkezelői szempontok mellett egyenrangúként kell figyelembe vennie a települési környezeti érdekeket, így a zaj- és levegőterhelést, illetve azok csökkentését. A hozzájárulásban ennek megfelelően fel kell tüntetnie a mérlegelés alapjául szolgáló szempontokat és az azoknak tulajdonított jelentőséget, hogy a mérlegelés okszerűsége és a tényállás feltárása aggálytalanul ellenőrizhető legyen. Ennek elmaradása az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot idéz elő.

(*önkormányzati közlekedésszervezés tervezés*) A kecskeméti Dobó körutat érintő tömegközlekedési átszervezéssel kapcsolatban lefolytatott vizsgálatunkban[873] megállapítottuk, hogy Kecskemét közgyűlése 1992-ben meghatározta a forgalmi struktúra fejlesztésének elemeit, amely határozat irányai tükröződnek a jelenlegi önkormányzati döntésekben. Az önkormányzat 2004-ben megbízást adott a város közlekedési koncepciójának kidolgozására, amely a közlekedési javaslat részeként foglalkozik a közösségi közlekedés kérdésével. A koncepció megállapításait forgalomszámlálás előzte meg. A közösségi közlekedés átszervezését megelőzően a légszennyezettség és a zaj szempontjából összehasonlító elemzés készült az átszervezéssel érintett két útvonal vonatkozásában.[874] Az összehasonlító elemzés szerint a kérdéses közút feletti légszennyezettség a lakóházak vonalában „már kevésbé érvényesül", a vonalforráshoz képest a negyedére hígul. Annak ellenére, hogy az elemzés kijelentései fizikai és geometriai szempontból reálisnak tűnnek, véleményünk szerint a mindössze három pontból mért szennyezőanyag-koncentráció alapján nem mutathatóak ki pontos távolság/koncentráció függvények.
Többlet eleme volt viszont a Lövőház utcai ügynek a kecskeméti ügyhöz képest, hogy az önkormányzatnak az európai uniós támogatásra, és ami ezzel együtt jár, az EU szempontjaira is figyelemmel kellett lennie. Az önkormányzat által készíttetett Integrált Városfejlesztési Stratégia (IVS) megléte feltétele az uniós városfejlesztési támogatások igénybevételének. Az IVS-ben megjelölt egyik akcióterület vonatkozásában elvégzendő feladatok pontosítására, az elvégzendő intézkedések konkrét formáinak meghatározására az önkormányzat elkészítette a vizsgálatunk tárgyát képező beruházást érintő Bel-Buda Akcióterület Akcióterületi Tervét, valamint az akcióterületet érintő Intézkedési Tervet. E dokumentumokat az önkormányzat a döntés előtti helyzetértékelés érdekében, illetve a megalapozott döntés előkészítése érdekében készíttette, az ezekben említett intézkedések azonban nem minden esetben felelnek meg a ténylegesen bekövetkezett változtatásoknak.
Az előkészítő dokumentumok (így az IVS, illetve az intézkedési terv is) többször kiemelik a Retek utca Mammut I. parkológarázsig tartó szakaszának kétirányúsítását. Az intézkedés célja éppen az lett volna, hogy a Mammutba ebből az irányból érkező gépjárművek ne kizárólag a Fény utcán keresztül érjék el a Mammut parkológarázsát. E dokumentumok a kétirányúsítást a Lövőház utca sétálóutcává alakításának feltételeként, azzal egyidőben („egységes forgalomtechnikai beavatkozásként") elvégzendő intézkedésként nevesítették. A Retek utca említett kétirányúsítása azonban nem történt meg, annak ellenére, hogy mindegyik előkészítő dokumentum külön kiemeli a Mammut által vonzott forgalom jelentős mértékét és hatását.[875]

[873] JNO-144/2010

[874] Megjegyezzük, hogy az Intézkedési Programmal kapcsolatosan aggályos, hogy azt az önkormányzat megrendelésére a területileg illetékes felügyelőség dolgozta ki. Álláspontunk szerint a környezetvédelmi hatóság bármilyen szakvéleménye, amit Kecskemét közlekedési ügyeiben tesz, nem lesz teljesen függetlennek és objektívnek tekinthető, ezzel a felügyelőség ezekből az ügyekből mintegy kizárta magát.

[875] Állásfoglalás-tervezetünkre adott észrevételeiben az önkormányzat jelezte, hogy a Retek utca kétirányúsítását a Pro Urbe Mérnöki és Városrendezési Kft. szakvéleménye alapján utasította el, mivel az átalakítás a Széll Kálmán téren negatív hatásokat eredményezne.

A Belváros Főutcája kialakításával kapcsolatos állásfoglalásunk tervezetében[876] ugyancsak azt állapítottuk meg, hogy az önkormányzat által készíttetett IVS megléte feltétele az uniós városfejlesztési támogatások igénybevételének. Az IVS-ben megjelölt akcióterületek vonatkozásában elvégzendő feladatok pontosítására, az elvégzendő intézkedések konkrét formáinak meghatározására az önkormányzat elkészítette a vizsgálatunk tárgyát képező beruházást előkészítő Akcióterületi Tervet. A területre vonatkozó – az önkormányzat terveinek megfelelő – új forgalmi rend kialakítása megalapozásaként az önkormányzat a döntés előtti helyzetértékelés, illetve a megalapozott döntés előkészítése érdekében, több szakvéleményt is készíttetett, amelyek a forgalomcsillapítást, a közlekedési rendszer felülvizsgálatát, illetőleg a közlekedés integrált szemléletét szolgálták.[877] A tanulmányok forgalomszámlálási adatokon alapulnak, valamint a szakvélemények készítésénél figyelembe vették az egyes városrészekből érkező forgalom mértékét is.
A forgalmi rend átszervezésének általános célja az volt, hogy a nagykörúton belüli forgalomcsillapítás V. kerületi területén a tranzit forgalom részére két észak-déli közlekedési tengely, a kiskörút és a rakpart álljanak rendelkezésre, míg a belvárosi utcák forgalom-irányítása kizárólag a célforgalom közlekedését tegye lehetővé. Ennek megfelelően határozták meg az utcák – így a vizsgálat részét képező, a panasszal érintett utcák – forgalmi rendjét is.

(*megvalósult forgalomcsillapítás*) A Belváros Főutcája kialakításával kapcsolatos vizsgálatunk[878] során több helyszíni szemlét is tartottunk, melyek alkalmával azt tapasztaltuk, hogy a forgalomszervezési változtatásokat a tervekkel összhangban hajtották végre. A területre négy helyszínen (Kálvin tér, Veres Pálné utca, Fővám tér, Irányi utca) lehet be-, a Királyi Pál utcából pedig kihajtani. Az önkormányzat a terület behajtási pontjain a célforgalom közlekedésének kivételével behajtani tilos táblát helyezett el, a Veres Pálné utca Vámház körúti sarkán pedig külön tábla jelzi, hogy az Erzsébet hídra való felhajtás nem lehetséges. A terület három déli oldalon fekvő behajtási pontja esetében az önkormányzat céljának megfelelően a kihajtási pont közelsége miatt ellehetetlenült a tranzitforgalom[879]. Ez alól kivétel azonban az Irányi utca – Veres Pálné utcai behajtási pont, tekintettel arra, hogy a Veres Pálné utca – Szerb utca – Fejér György utca – Bástya utca – Királyi Pál utca útvonalon létezik tranzit közlekedési lehetőség. A kizárólag célforgalom behajtását engedélyező táblák kihelyezése eredményeként ezt az útvonalat csak a közlekedési szabályok megszegésével tudja igénybe venni az áthaladó forgalom, azonban az egyik – önkormányzathoz érkezett – lakossági panaszban foglaltak alapján a közlekedési táblákat figyelmen kívül hagyva, éjjel – kis forgalmú időszakban – megnő az ezen az útvonalon közlekedők száma.
Az Irodánkhoz forduló panaszos kiemelte a Fejér György utca – Bástya utca sarkon történő bekanyarodás esetén a parkoló autók zavaró hatását. A panaszos kifogásolta, hogy hely hiányában a kanyarodó gépjárművek a járdafelületre felhajtanak, veszélyeztetve ezzel a gyalogosforgalmat. Az önkormányzat a kanyarodás elősegítése érdekében tíz méteren belüli megállást tiltó táblát helyezett ki. Helyszíni bejárásaink alkalmával ennek ellenére többször tapasztaltunk, hogy a közlekedési táblák figyelmen kívül hagyásával parkolnak az érintett területen gépjárművek, amely a tilalom jelenlegi formájának elégtelenségét mutatja.
Helyszíni szemléink során ugyanakkor nem tapasztaltunk jelentős gépjárműforgalmat, a Királyi Pál utcai jelzőlámpa előtt átlagosan öt-hat gépjármű várakozott. A Királyi Pál utcából történő kihajtás a kiskörúton közlekedő jelentős számú gépjármű, illetve a Lónyai utcából kihajtó gépjárművek miatt váltakozó gyorsaságú (helyszíni szemléink tapasztalatai alapján átlagosan három-hat gépjármű tud kihajtani).
Ahogyan arra már utaltunk, ez az ügy rávilágít arra a – kerület hatáskörét meghaladó – problémára, hogy a fővárosi közlekedésben lényegesen több gépjármű vesz részt, mint amennyit a fő-

[876] JNO-275/2010
[877] Az önkormányzat által megrendelt, illetve elkészített forgalomszervezési dokumentumok annak ellenére, hogy nem rendszerezetten elemezték a kerület forgalomcsillapítási, illetve forgalomszervezési lehetőségeit és ezáltal nem is épültek egymásra, mégis megfelelően értékelték a fennálló helyzetet, valamint megalapozott döntési alternatívákat nyújtottak az önkormányzat részére.
[878] JNO-275/2010
[879] Az előkészítő tanulmányokban hurkos módszerként megjelölt forgalomvezetés elvei alapján.

város jelentős környezeti szennyezés nélkül el képes viselni. Az önkormányzat lakossági tájékoztatási kötelezettségének sajtómegjelenésekkel, a honlap, illetve bemutatószoba fenntartásával, a lakossági panaszok megválaszolásával, illetőleg személyes konzultációs lehetőség biztosításával eleget tett, ezáltal a forgalmi rend átalakításával, valamint a társadalmi részvétel biztosításával összefüggésben az egészséges környezethez való alkotmányos jog tekintetében visszásságot nem okozott.

(*szabálysértési eljárások*) A telepengedélyezéssel összefüggő panaszokból levezethető problémák megoldására készített állásfoglalás-tervezetünkben[880] leszögeztük, hogy a szabálysértések elkövetéséről tudomást szerző bármely hatóság haladéktalanul köteles megtenni a hatáskörébe tartozó intézkedéseket (feljelentés megtétele vagy szabálysértési eljárás lefolytatása). Ez a széles körű, természetes személyekre vonatkozó hivatalbóli üldözhetőség a szabálysértések visszatartó erejének az egyik forrása.
A szabálysértési eljárásra, az eljáró hatóságokra, a szabálysértési tényállások megállapítására vonatkozó szabályok lényegesen megváltoztak a 2012. április 15-től hatályba lépett, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel. A régi szabálysértési törvény[881] alapján szabálysértés az a jogellenes tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény volt, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, és amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátránnyal fenyeget[882]. Tekintettel arra, hogy az ipari tevékenységek a jogszabályoknak meg nem felelő végzése a szabálysértések széles skáláját valósíthatja meg, ezért azok közül csak a központi jogszabályok által statuált legfontosabbakat említjük meg.
A szabálysértési törvény rendelkezett a környezetvédelmi szabálysértésről[883]. Eszerint aki a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély vagy hozzájárulás nélkül, vagy az engedélytől, hozzájárulástól eltérő módon végez vagy végeztet, illetve a környezet elemeit a külön jogszabályban meghatározott módon terheli, illetve szennyezi, vagy az egyéb környezetvédelmi előírásokat más módon megszegi, százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható[884].
Tekintettel arra, hogy a telepengedélyezési eljárásban a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként jár el, a környezetvédelmi szabálysértés megállapíthatóságának lehetősége a telepengedélyhez kötött tevékenységek esetében fokozottan fennállt volna. A bejelentéshez kötött tevékenységek kapcsán a környezetvédelmi szabálysértés akkor állapítható meg, ha a nyilvántartásba vételt követően a felügyelőség által lefolytatott ellenőrzésekkor megállapítják, hogy a tevékenység végzője a telepen valamely funkciót a környezetvédelmi hatóság engedélye nélkül üzemeltet. A zaj elleni védelem kapcsán a szabálysértési kormányrendelet[885] megállapítja a csendháborítás szabálysértését – hasonló speciális szabály a levegőszennyezésre vagy bűzkibocsátásra nem létezik (hacsak önkormányzati szinten nem).
A régi szabálysértési törvény által kijelölt szabálysértési hatóság a községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi jegyző volt. A szabálysértések elbírálására általános illetékességgel az eljárás alá vont személy lakóhelye szerinti települési jegyző rendelkezett, ugyanakkor, ha az eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolta, szabálysértési ügyben az eljárás alá vont személy tartózkodási helye, munkahelye, szolgálati helye, az elkövetés helye, továbbá a cselek-

[880] JNO-702/2011
[881] A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIV. törvény
[882] 1. § (1) bekezdés. Az új Sztv. alapján sem az önkormányzatok, sem a kormány nem állapíthatnak meg szabálysértési tényállást, ennek megfelelően az 1. § (1) bekezdés alapján „Szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra".
[883] Az új Sztv. nem állapít meg szabálysértési tényállást a környezetvédelmi szabálysértésre, vagyis a környezet elleni magatartások szankcionálásánál ez a szint hiányzik. A jelenleg hatályos, a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 280. §-a jelentős mértékű szennyezés esetén (hasonlóan az új, 2012. július 1-jén hatályba lépő Btk. tényállásához) büntetni rendeli a környezetkárosítást.
[884] 148. § (1) bekezdés
[885] Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet, hatálytalan 2012. április 15-től. A csendháborítás tényállását jelenleg az új Sztv. 195. §-a szabályozza.

mény felderítésének helye szerint illetékes szabálysértési hatóság is eljárhatott[886]. A telepengedélyezési hatóságoknak tehát elvileg minden ügyben figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy amennyiben lakossági bejelentés vagy kérelem, illetve panasz érkezik hozzájuk, van-e olyan szabálysértési tényállás, amely a kifogásolt körülmények alapján megállapítható. Pozitív válasz esetében megtehették a feljelentést, vagy ha az ügyben hatáskörrel rendelkeztek, eljárhattak és megindíthatták a szabálysértési eljárást.

(*magánjogi konfliktuskezelési lehetőségek*) A telepengedélyezéssel összefüggő panaszokból levezethető problémák megoldására készített állásfoglalás-tervezetünkben[887] aláhúztuk, hogy a környezetvédelmi jog, illetve érvényesítésének eszközei nem kizárólagosan a közigazgatási jogág alá tartoznak. A közigazgatási intézményrendszer keretein kívül az állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy a polgári jog eszközeivel is elősegítsék a telephelyek zavaró hatásainak csökkentését. Tekintettel tehát arra, hogy a telepengedélyhez, bejelentéshez kötött tevékenységek jellegükből következően szomszédjogi problémaként is jelentkeznek, nem hagyhatjuk figyelmen kívül a szomszédjogi perre és a birtokvédelemi eljárásra vonatkozó rendelkezéseket sem. Állásfoglalásunkban javasoltuk, hogy az eljáró hatóságok, amennyiben olyan panasz vagy kérelem érkezik hozzájuk, amely birtokvédelmi, szomszédjogi kérdéseket is felvet, tájékoztassák a panaszost, a kérelmezőt az alábbiakban bemutatott magánjogi lehetőségekről is, felhívva azok figyelmét ugyanakkor az eljárás költségeire és a bizonyítási kötelezettségre is.

(*szomszédjogi per*) A Polgári Törvénykönyv szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné[888]. A Ptk. hivatkozott rendelkezése a szomszédjog, valamint a tulajdonjog gyakorlásának általános magatartásszabálya, amely a tulajdon használata és a környezet védelme összhangját állítja középpontba[889]. A tulajdonos nem gyakorolhatja úgy jogait, hogy azokkal másokat zavarjon, környezetét sértse vagy veszélyeztesse[890]. Ezt a generálklauzulát a Ptk. egyéb, illetve további más jogági, a dolog használatára vonatkozó szakági jogszabályok (pl. környezetvédelmi tárgyú jogszabályok) töltik ki részletes tartalommal. Hangsúlyozni kell, hogy az ágazati jogellenesség elve miatt az adott tevékenység gyakorlására jogosító közigazgatási jogi engedély nem zárja ki, hogy az adott magatartás a polgári jog szabályai szerint zavaró, s szomszédjogilag jogsértő legyen, azaz az engedélyek megléte nem döntheti el a szomszédjogi igényt[891]. Nem szabad tehát a polgári jog szabályai szerint olyan zaj-, bűz-, s egyéb olyan hatásokat előidézni, amelyek, a települési környezet jellegére tekintettel beleesnek a szükségtelen zavarás kategóriájába. A szükségtelen zavarást pedig az adott eset egyedi körülményeire tekintettel, a körülmények együtthatása, összessége alapján kell megállapítani[892].

(*birtokvédelem*) A Ptk. szerint a birtokos a birtoka ellen irányuló támadást – a birtok megvédéséhez szükséges mértékben – önhatalommal is elháríthatja. Az elveszett birtok visszaszerzése érdekében önhatalmúlag csak akkor lehet fellépni, ha más birtokvédelmi eszközök igénybevételével

[886] Sztv. 38. § (2) bekezdés. Az új Sztv. a következőket tartalmazza: 38. § (1) Az általános szabálysértési hatóság a fővárosi, megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal).
(2) Az e törvény által a hatáskörébe utalt szabálysértés miatt a szabálysértési hatóság jogkörében a rendőrkapitányság vagy az egyes feladatok ellátására létrehozott rendőri szerv, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve jár el.
(3) Szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt első fokon a helyi bíróság jár el.

[887] JNO-702/2011

[888] Ptk. 100. §

[889] BH 1996. 22.

[890] BH 1992.100, BH 1980.378

[891] P.törv. I. 20444/1988., – BH 1988/2. sz. 32., Pfv. II. 20896/1993.– BH 1994/5. sz. 245., BH 1992. 235., BH 1994. 245., BH 2001. 404.

[892] P.törv. I. 20444/1987., P.törv. I. 210696/1986., P.törv I. 20395/1986. BH 2002.179., BDT 2002. 671., BDT 2008. 1919., BDT 2008. 1779.

járó időveszteség a birtokvédelmet meghiúsítaná[893]. A magyar jogban a birtokvédelemnek kétféle eszköze ismert. Az egyik a megengedett önhatalom, amelynek igénybevételére abban az esetben kerülhet sor, ha a támadás közvetlenül a dolog feletti hatalom gyakorlását, s nem a rendeltetésszerű használatot fenyegeti, más birtokvédelmi eszköz igénybevétele az időveszteség miatt meghiúsítaná a birtok védelmét és nem terjed túl a birtok megvédéséhez szükséges mértéken. Önhatalommal a dolog birtokosa erőszakkal visszaszerezheti a dolgot, meghiúsíthatja, hogy a dolgot tőle elvonják vagy pl. az ingatlanára behatoljanak, azon átjárjanak, állagát rongálják. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy önhatalommal a birtokos a használathoz fűződő érdeket veszélyeztető magatartást nem háríthatja el. A birtokvédelem másik eszköze a Ptk.-ban[894] szabályozott sajátos eljárás, amelynek lefolytatása részben a közigazgatási szervek, részben a bíróság feladata. Az Alkotmánybíróság a birtokvédelmi eljárás jogi jellege kapcsán rögzítette, hogy bár a jegyző elsősorban közigazgatási hatóság, a birtokháborítási ügy nem minősül közigazgatási ügynek, tekintettel arra, hogy azt a Ptk. polgári jogi jogviszonyként szabályozza[895]. Akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarnak, a jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A jegyző az eredeti birtokállapotot helyreállítja, és a birtoksértőt e magatartásától eltiltja, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetőleg birtoklásának megzavarását tűrni volt köteles. Határozatot hozhat továbbá a jegyző a hasznok, károk és költségek kérdésében is. A jegyző határozata ellen államigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs; a birtoklás kérdésében hozott határozatot három napon belül végre kell hajtani.

A jegyző határozata ellen polgári jogi úton van helye jogorvoslatnak, az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól kérheti a határozat megváltoztatását. A bíróság itt nem a jegyző eljárásának és határozatának a jogszerűségét vizsgálja, hanem a polgári jogi jogvita felől dönt[896].

A Ptk. azok számára, akik elmulasztják az államigazgatási eljárás megindítására nyitva álló határidőt, lehetővé teszi, hogy közvetlenül a polgári bíróságon érvényesítsék az eredeti birtokállapotra irányuló igényüket. A birtokos az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését egy év eltelte után közvetlenül a bíróságtól kérheti. A birtokos közvetlenül a bírósághoz fordulhat akkor is, ha az ügyben a birtokláshoz való jogosultság is vitás. A bíróság a birtokperben a birtokláshoz való jogosultság alapján dönt; a békés birtoklásban megzavart fél jogosultságát vélelmezni kell. A birtokvédelmi eljárás tehát kétfokú, s nem minden esetben kezdődik közvetlenül a bíróságon. Ha a birtoksértés óta nem telt el egy év és/vagy a vitának nem tárgya a birtokláshoz való jogosultság, a birtoklásában sértett félnek az eredeti birtokállapot helyreállítása illetve a birtoksértőnek e magatartásától való eltiltása érdekében a területileg illetékes jegyzőhöz kell fordulnia. Amennyiben a birtokos a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, határozata megváltoztatását, annak kézbesítésétől számított 15 napon belül a polgári bíróságtól kérheti a birtoksértő ellen benyújtott kereseti kérelem alapján. Közvetlenül a bírósághoz kell fordulni ugyanakkor, ha a birtoksértéstől már egy év eltelt, vagy a birtoklás jogalapja is vitatott.

Tekintettel arra, hogy az eljáró szervet a birtokháborítást megvalósító magatartástól eltelt idő hossza határozza meg, lényeges, hogy az említett egy éves határidő mikor kezdődik. Ha a birtokháborítás egyetlen cselekményből áll, a határidő a cselekmény befejezésének napján kezdődik. Amennyiben viszont a birtokháborítás folyamatos cselekvésben nyilvánul meg, a jogirodalomban nem egységes az álláspont. A többségi nézet szerint a kezdő időpont a folyamatos magatartás megkezdésével esik egybe[897].

---

[893] 190. §

[894] 191. §, ld. még Ptké. I. 26-29. §

[895] 120/B/2001. AB határozatában, illetőleg 200/B/2001. AB „(...) a jegyző a Ket. alkalmazásában közigazgatási hatóság ugyan, de a birtokháborítás ügyében hozott határozata nem minősül közigazgatási hatósági ügyben hozott határozatnak. Közigazgatási hatósági ügy esetén közigazgatási jogviszony jönne létre, amelynek egyik résztvevője a közigazgatási hatóság, a másik az ügyfél. A birtokháborítást azonban a Ptk. rendezi, s az polgári jogi jogviszony".

[896] Ptk.192. §, BDT 2009. 2025

[897] A polgári törvénykönyv magyarázata, KJK Kiadó, 2007., p. 631

A jegyző eljárása során a birtokláshoz való jogosultságot nem vizsgálhatja, egyedül a birtoklás ténye alapján dönt, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetve a zavarás tényét tűrni köteles. Következésképpen a birtokvédelmet igénylőnek azt kell bizonyítania, hogy „ő van a birtokban", és a birtokot tőle jogellenesen elvonták, illetve jogellenesen zavarják a birtoklásban. Kiemeljük, hogy a birtokháborítás megvalósulhat a határértéket el nem érő, de az adott jogviszonyban zavarónak minősülő magatartással is[898]. Az eljáró hatóságnak ugyanakkor figyelemmel kell lennie arra, hogy a birtokos a zavarást köteles-e tűrni. A zavarás megszüntetése mellett a birtokvédelmet igénylő a birtokháborítás egyéb következményeinek (pl. hasznok, károk, költségek) orvoslását is kérheti a jegyzőtől, ugyanakkor e tekintetben a jegyző nem köteles meghozni határozatát. A jegyző határozatát tehát első sorban a birtokháborító magatartástól való eltiltás, illetve az eredeti állapot helyreállítása vonatkozásában hozza meg[899]. A birtokvédelmi eljárás lefolytatására irányadó eljárási joggal kapcsolatban megjegyezzük, hogy a polgári törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (Ptké.) korábban hatályos egyik rendelkezése szerint a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásra vonatkozóan a Ket. rendelkezéseit kellett alkalmazni[900]. A Ket. hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény[901] a Ptké. hivatkozott rendelkezését hatályon kívül helyezte. Bizonytalan helyzet állt elő tehát a tekintetben, hogy a jegyzőnek a hatáskörébe tartozó birtokvédelmi ügyeket milyen eljárás keretében kell intéznie. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma véleményében hangsúlyozta, hogy az értelmezett jogkérdés egyértelmű rendezése érdekében szükségesnek tartja a jegyzői és jogorvoslati eljárásrendre utaló törvényi szabály megalkotását[902]. Végül 2009-ben megszületett az a törvényi rendelkezés, amely felhatalmazza a kormányt a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás részletes szabályainak kidolgozására[903]. A kormány 2009. október 24-i hatálybaléptetéssel megalkotta a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló kormányrendeletet[904] (BKr.).
A BKr. 1. § (1) bekezdése a bemutatott jogkérdés rendezése érdekében megállapítja, hogy a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásban a Polgári Törvénykönyvben és a Ptké.-ben nem szabályozott eljárási kérdésekben a Ket. rendelkezéseit – a BKr.-ben magában foglalt kivételekkel[905] – kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság határozata ellenére tehát a birtokvédelmi eljárás „Janus arcúsága" a Bkr. megalkotásával sem rendeződött teljes mértékben.

Telepengedélyezés – átfogó témavizsgálat

Az egyéb jogágak közül külön alfejezetben tárgyaljuk a telepengedélyezés kérdéskörét, amelyben 2011-ben külön vizsgálatot folytattunk.

(*az átfogó témavizsgálat szükségessége*) A telepengedélyezéssel összefüggő panaszokból levezethető problémák megoldására készített állásfoglalás-tervezetünkben[906] áttekintettük és értékeltük a telepengedélyes téma fontosságát. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodájához fennállása óta egyre nagyobb számban érkeztek olyan panaszok, amelyekben a beadványozók a lakókörnyezetükben található ipari vagy szolgáltató telephelyek nyilvántartásba-vételi, engedélyezési eljárását, működését, az annak során keletkező zaj- és levegőterhelést, bűzhatásokat, illetve

[898] In: *Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2001, 185-186. o.; Bándi Gyula: *Környezetjog*, Osiris, Budapest, 2006, p. 217-221.
[899] PK 29. (módosította a PK 300)
[900] Ptké. 29. §-a
[901] 2005. évi LXXXIII. törvény 339. § 1. pontja
[902] 2/2008. (VI.9.) KK
[903] 2009. évi LVI. törvény
[904] 228/2009. (X.16.) Korm. rendelet
[905] 2. § (1) A birtokvédelmi eljárásban a Ket. 29. § (1)-(4) bekezdése, 29. § (6)-(8) bekezdése, 29. § (10) bekezdése, 29/A. §-a, 30. § *f)* és *g)* pontja, 31. § (1) bekezdés *e)* és *g)* pontja, 31. § (3) bekezdése, 32. § (3) bekezdése, 32. § (6)-(7) bekezdése, 34. § (2) bekezdése, 37. § (5) bekezdése, 41. §-a, 44-45/A. §-a és 50/A-50/D. §-a nem alkalmazható.
[906] JNO-702/2011

az általuk generált megnövekedett gépkocsiforgalmat kifogásolták. Az Iroda már több esetben adott ki a hatóságok mulasztásaira, nem körültekintető, illetve a jogszabályok céljait figyelmen kívül hagyó jogalkalmazási gyakorlatára visszavezethető és az egészséges környezethez való jogot érintő visszásságot megállapító állásfoglalást az ország különböző részein található telepek működésével kapcsolatban. Az egyedi ügyek vizsgálata során megállapítottuk, hogy a környezetvédelmi követelmények megfelelő érvényesítésével lefolytatott településrendezési, építési, majd használatbavételi, végül telepengedélyezési eljárásokkal a telep jogosultja, illetve a teleppel közvetlenül érintett lakók közötti konfliktusok megelőzhetők lettek volna.

Annak ellenére, hogy irodánk elsődlegesen egyedi panaszok kivizsgálására és megoldására hivatott, tapasztalata szerint ez az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek magas szintű védelméhez nem elegendő. A reaktív, pusztán a közigazgatás egyedi hibáit vizsgáló szemlélet helyett proaktív, előremutató, az összefüggéseket komplexen elemző szemléletre és megoldási javaslatokra van szükség.

Munkánk során szerzett tapasztalatokat összegezve megállapítottuk, hogy a visszásságok utólagos feltárása önmagában sajnálatos módon még ezen egyedi panaszok tekintetében sem jelent megoldást, hiszen a probléma általában a tisztázatlan koncepcionális kérdésekre, a helytelen jogi szabályozásra, az igazgatás ágazati és/vagy területi szintjeinek összehangolatlanságára, nem utolsó sorban pedig a következetesen téves hatósági gyakorlatra vezethető vissza. A problémakörök megfelelő kezelése nélkül – tömegesen, illetve igen súlyos környezeti, társadalmi károk bekövetkezésével – az egyedi ügyek és visszásságok megismétlődnek. Ha ellenben logikus, a megelőzést szolgáló jogszabályok és stratégia születik, a joggyakorlat is hatékonyabbá válik és látványos javulás érhető el az egész ország környezeti állapotában és így a lakosság közérzetében is.

Mindezekre tekintettel irodánk – más, a környezeti érdekeket érintő témakörök[907] mellett – a telepengedélyezés rendjével összefüggésben az egyes panaszokban felvetett problémák további elemzése, a rendszerszintű visszásságok feltárása és megoldási javaslatok megfogalmazása érdekében átfogó vizsgálatot indított. A vizsgálat eredményeiből egyértelműen kirajzolódott, hogy az egyedi jogsérelmek és visszásságok elsődlegesen a jogszabályi környezet hibáira, hiányosságaira vezethetők vissza. Bár a telepengedélyről szóló kormányrendelet[908] (Tr.) tervezetének kidolgozásakor már a közigazgatási egyeztetést megelőzően is folyamatosan jeleztük aggályainkat a normaszöveggel kapcsolatban, a jogalkotó azon érdemi változtatást nem hajtott végre.

A szabályozással kapcsolatos kifogások érvényesítése érdekében, a JNO indokoltnak látva a rendelet utólagos normakontrolljának indítványozását, 2009. szeptember 15-én az Alkotmánybírósághoz fordult a Tr. alkotmányellenességének megállapítása céljából[909]. Az indítvány formailag és tartalmilag is kifogásolta a Tr.-t, megállapította, hogy az a jogorvoslathoz és az egészséges környezethez való jogot is sérti[910]. Sajnálatos módon az Alkotmánybíróság indítványunkat még nem

---

[907] A JNO egyebek közt a következő témákban adott ki eddig általános állásfoglalást: JNO-157/2010, a zaj elleni védelem jogi szabályozásának megújítására, JNO-525/2011, a közterületi rendezvények és a közterületek egyéb szabadidős használatának követelményeiről, JNO-702/2011, a lápok védelme tárgyában.

[908] A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII.31.) Korm. rendelet (Tr.)

[909] JNO-4699/2009.

[910] A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009.: „Az indítványban kifejtett álláspontunk szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében található jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog a bejelentési eljárás során semmilyen formában nem biztosított az érintettek számára, tekintettel arra, hogy a hatóság arról határozatot nem hoz, a tevékenység megkezdéséhez mindössze annak nyilvántartásba vétele kapcsolódik, azonban ez sem feltétele a tevékenység megkezdésének, elmulasztása esetén legfeljebb hivatalból elrendelt szankcionálásra van lehetőség. A rendelet – álláspontunk szerint az alkotmányos követelményekkel összeegyeztethetetlen módon – aszerint biztosítja a jogorvoslatot, hogy a jogalkotó a jogszabály mely mellékletében helyezte el az adott tevékenységet, indokolatlan különbséget téve ezáltal azok jogérvényesítési lehetősége között, akiket e tevékenység végzése konkrétan érinthet. Valamennyi, a rendelet két mellékletében szereplő tevékenység alkalmas ugyanis a szomszédok és a környezet zavarására – hiszen éppen ezért terjed ki rájuk a telepengedélyezési jogszabály tárgyi hatálya – azaz olyan jogsérelmet okoz, amelynek orvoslására az új kormányrendelet nem biztosít az alkotmányos követelményeknek megfelelő lehetőséget.

Az említettek mellett indítványunkban vizsgáltuk azt is, hogy a korábban az eljárásban létező garanciális szabályok (...) megszüntetése jelentheti-e a környezetvédelem elért szintjétől való visszalépést, ezáltal sérti-e az Alkotmány 18. §-át. (...) Ezzel összefüggésben kértük az Alkotmánybíróság állásfoglalását, hogy a védelmi szint csökkentése megvalósítható-e azzal, ha a jogalkotó csökkenti a kör-

bírálta el. Álláspontunk szerint addig, amíg a feltárt jogalkotási visszásságokat a jogalkotó nem orvosolja, hatékony, s az egészséges környezethez való jog érvényesülését szolgáló joggyakorlat csak a megelőzést szolgáló, a környezeti problémákra tekintettel lévő, a lakosság nyugalmának biztosítását is szem előtt tartó hatósági munka eredményeként valósulhat meg.
A telepengedélyezés kérdésében kiadott JNO állásfoglalás jogi fejezete ezen megközelítésen alapulva felhívta az adott jogterület kapcsán a hatáskörrel rendelkező hatóságok figyelmét, hogy a telepengedélyezéssel közvetlenül és közvetve összefüggő jogszabályi rendelkezéseket ne az összefüggésekből kiragadva, betű szerint, hanem a jogalkotónak a szabályozás teljes rendszeréből megállapítható tényleges akaratának megfelelően, az egészséges környezethez való alkotmányos jog, valamint az ország környezetvédelmi célkitűzései figyelembevételével értelmezzék.
A bűz kapcsán megemlítjük, hogy az a zajhoz hasonlóan egyike a legszubjektívebb környezeti ártalmaknak, tekintettel arra, hogy a szagok által okozott környezeti hatás – rossz közérzet, életminőség romlása – nem határozható meg pontosan és az emberek életminősége is igen eltérő. A biztoshoz beérkező, a telepek levegőtisztaság-védelmi tárgyú panaszainak jelentős része bűzös tevékenységekre pl. fűrészüzemekre, húsfüstölőkre vonatkoztak[911].

(*levegőtisztaság-védelem a telepengedélyezésben*) A telephelyeken gyakran légszennyező forrást is elhelyeznek, illetve több esetben bűz is keletkezik. A hatáskörrel rendelkező környezetvédelmi hatóságok tehát a levegővédelmi követelményekre is kötelesek külön figyelmet fordítani. A konfliktus kapcsán indított, sok esetben elhúzódó polgári jog, birtokjogi vita elkerülhető lenne, ha a hatóságok a tevékenység előzetes engedélyezési eljárása során megfelelően érvényesítenék a környezetvédelmi érdekeket. A telepek okozta levegőterhelés a vonatkozó szakterületi jogszabályi rendelkezések következetes betartásával és betartatásával megelőzhető, illetve csökkenthető lenne[912].
Az üzemelő telepek bűzös tevékenységét sérelmező panaszok az esetek többségében nem mutattak túl egy szomszédjogi birtokvédelmi vitán. A panaszolt környezethasználat tipikusan két szomszédos ingatlant, illetve azok lakóit érinti. Tágabb kihatásai sem a szélesebb körű lakosságra, sem pedig a környezet elemeire nincsenek. Ezekben az ügyekben a felmerülő konfliktus rendezésére, ahogyan arra már utaltunk, a birtokvédelmi eljárást tartjuk a legmegfelelőbb eszköznek[913].

II.5. VÍZVÉDELEM[914]

Bevezetés

Az elmúlt évekhez képest a 2011-es évben lényegesen kevesebb átfogó, a vizek fenntartható használatával kapcsolatos kérdésben kellett szót emelnünk. Nem volt olyan horderejű ügyünk, mint az első és második parlamenti beszámolóban tárgyalt ügyek, a Duna hajózhatósága, a Tiszával kapcsolatos Vásárhelyi terv módosítása, a termálvizek visszasajtolása, vagy éppen a legnagyobb viziközművek szerkezeti átalakítása, amiben országos jelentőségű, a jövő nemzedékek ér-

nyezet védelmének eljárásjogi szabályokkal biztosított szintjét, anélkül azonban, hogy ezt a szükségességi/arányossági teszt indokolná."

911 JNO-6197/2008 ügy békéscsabai húsfüstölő működésével kapcsolatos panasz tárgyában, JNO-4/2010 ügy a Mohácsi Farostlemez Gyár tárgyában, JNO-19/2011 ügy dunabogdányi húsüzem működése tárgyában, JNO-4739/2009 ügy bicskei fafeldolgozó üzem tárgyában, JNO-156/2011 ügy a lovászpatonai terményszárító üzem tárgyában, JNO-336/2011 ügy bajai szárítókazán működése tárgyában

912 A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2010., p. 52

913 A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009., p. 113

914 A fejezet megírásához felhasználtuk a Friedrich Ábel, Garaguly István, Horváth Luca Kornélia, Jánossy László, Kovács Anikó, Szüts Korinna és Ujvári Viola által készített állásfoglalásokat.

dekeit is alapjaiban érintő kérdésekkel foglalkoztunk volna. A talán visszafogottabb vízügyi kormányzati politika ellenére az élet diktálta kolontári vörösiszap ügy, illetőleg a felügyelőségek vízügyi gyakorlatából adódó néhány egyedi panasz mégis elegendő munkát adott a JNO vízügyi szakembereinek is. Ezen túlmenően a lápok védelmének egyes jogi és ökológiai kérdéseiről hivatalból indítottunk átfogó vizsgálatot. Az ennek a vizsgálatnak az eredményeit összefoglaló állásfoglalásunk[915] is nagyon sok vízvédelmi, vízgazdálkodási vonatkozással bír, részletesen a természetvédelmi fejezetben ismertetjük.

A vízvédelmi fejezetben tárgyalt témakörök

(*hatáskörök együttes alkalmazása*) 2011-ben dolgoztuk fel a kolontári vörösiszap katasztrófa környezetjogi tanulságait. Ma már kevesen tudják, hogy két évtizede a vörösiszap-tározó közigazgatási ügye mint vízgazdálkodási ügy indult, a környezetvédelmi vonatkozások csaknem egy évtized elteltével jelentek meg az ügyben a környezetvédelmi felülvizsgálat okán, az azonban sokáig fel sem merült, hogy még ezeken kívül más, építési jogi, bányászati és katasztrófavédelmi vonatkozásokat is kezelniük kellene a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak. Emiatt a vízvédelmi és vízügyi hatásköröknek (amelyek maguk is általában két különálló, sőt rivalizáló jogágat képviselnek) a többi rokonterületi hatáskörrel való viszonyát külön vizsgáljuk a vízvédelmi fejezetben.

(*ökológiai szolgáltatások*) A Duna fenyegetettsége különböző energetikai és közlekedési projektek miatt végigkísérte a hazai környezetvédelem elmúlt évtizedeit. Mindezidáig sikerült megóvnunk a folyó energetikai és közlekedési ökológiai szolgáltatásain kívüli egyéb haszonvételeit is, legelsősorban az ivóvízvédelmet. Ezzel együtt a következő években is még reális veszélye lehet annak, hogy Budapest és más nagyvárosaink tiszta, egészséges ivóvizét kockára tegyük valamilyen megalomániás, technokrata elképzelés kedvéért, amely, mintegy mellékhatásként eltüntetné, károsítaná a vízszűrő kavicsréteget és számos más módon aláásná a folyó bonyolult ökoszisztémájának az egyensúlyát.

(*vízvédelmi szankciók*) A nagy projekteken kívül vizeinket a kisebb, egyértelműen jogellenes egyedi beruházások is veszélyeztetik. 2011-ben két megdöbbentően súlyos jogsértéssel kapcsolatban adtunk ki állásfoglalást. Az egyikben egy védett Duna sziget és a szemben levő part élővilágát tarolta le egy vállalkozó, majd engedély nélkül töltést épített a szigetig, hogy azon közlekedhessenek a teherautók, amikkel a szigetről szintén engedély nélkül kitermelt kavicsot szállítja. A másik ügyben a Dráván folytattak kavicskotrást zavartalanul, úgy, hogy az erre szóló engedély évekkel ezelőtt lejárt. Egyik ügyben sem tudott a környezetvédelmi hatóság kellő eréllyel fellépni, így válhattak ezek a jogsértések tényleges környezeti károkká.

Hatásköri kérdések – vízvédelmi jog, vízgazdálkodási jog és a rokonterületi jogágak

A vízvédelmi jogi hatáskörök gyakran konkurálnak más környezetvédelmi és rokonterületi jogágazatokban meghatározott hatáskörökkel: egy építmény befolyásolhatja a vizek áramlását, lefolyását, ezért vízi létesítménynek minősülhet, ugyanakkor az állékonyságára, statikájára vonatkozó követelményeket nyilvánvalóan inkább az építési hatóságoknak kellene meghatározni és ellenőrizni. Egy környezetével interakcióra lépő vegyi anyag keverék tárolása fontos vízvédelmi jogi kompetenciákat vet fel az alatta húzódó vízerek vagy éppen a felületéről elfolyó csapadékvizek miatt, ugyanakkor a hulladékvédelem, ha bányászati hulladékról van szó, a bányászati jog, ha pedig veszélyes anyagról, akkor az egészségügy és a katasztrófavédelem hatásköre is szóba jöhet. Más esetekben a vízügyi döntéseknek komoly természetvédelmi jogi relevanciája van.

[915] JNO-702/2010

(*a vízilétesítmény fogalma*) Az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában kiadott állásfoglalás-tervezetünkben[916] alá-húztuk, hogy a katasztrófa egyik legfontosabb előidéző oka, hogy jogunk, hatósági rendszerünk és joggyakorlatunk nem volt képes kezelni ennek a rendkívül összetett tevékenységnek és létesítménynek az összes szakmai vonatkozását. A környezetvédelmi, építési, bányászati és katasztrófavédelmi jogi háttér mellett igen komoly vízgazdálkodási jogi vonatkozásai is voltak, nem utolsó sorban azért, mert szerencsétlen módon a X. tározót éppen az e célból elterelt Tarna patak eredeti medrének a helyére telepítették. A vörösiszap-tározó tehát sok minden egyéb mellett vízilétesítmény is volt.

Az Étv.[917] rendelkezéseit a sajátos építményfajták tekintetében a rájuk vonatkozó külön törvényekkel, kormányrendeletekkel együtt, a bennük foglalt kiegészítésekkel és eltérésekkel kell alkalmazni.[918] Az Étv. meghatározza többek között az építmény[919], és a műtárgy[920] fogalmát, illetve ezekhez kapcsolódóan a sajátos építményfajta definícióját is. A sajátos építményfajták – többek között – az épületnek[921] nem minősülő víziépítmények[922]. Az egyes sajátos építményfajtákra vonatkozó szabályozási kérdésekben az illetékes miniszter jár el[923]. A vízilétesítményekre vonatkozó ágazati törvényi szabályozást Vgtv. tartalmazza. A törvény rendelkezéseinek megfelelően vízjogi engedély szükséges a vízimunka elvégzéséhez, illetve vízilétesítmény megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez (létesítési engedély), továbbá annak használatbavételéhez, üzemeltetéséhez, valamint minden vízhasználathoz (üzemeltetési engedély)[924]. A Vgtv. szerint vízimunka az a tevékenység, amelynek az a rendeltetése, hogy a víz lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrét, partját a vizek kártételeinek elhárítása, a víz hasznosítása, minőségének és mennyiségének megfigyelése, ásványi és földtani kutatások végzése, ásványi nyersanyag kitermelése céljából befolyásolja; Vízilétesítmény pedig az a mű (víziközmű), műtárgy, berendezés, felszerelés vagy szerkezet, amelynek rendeltetése, hogy a vizek lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrének vagy partjának állapotát, a vizek kártételeinek elhárítása, a vizek hasznosítása – ideértve a víziközművekkel végzett közüzemi tevékenységgel nyújtott szolgáltatást –, minőségének és mennyiségének megfigyelése, illetve ásványi és földtani kutatások végzése céljából vagy ásványi nyersanyag kitermelése céljából befolyásolja[925].

A X. tározó létesítése és üzemeltetése vonatkozásában el kell különíteni két létesítményfajtát. A vörösiszap tárolását közvetlenül szolgálja az erőművi salakpernye zagyból hidromechanizációs módszerrel épített töltés (tározó). A talajvíz elszennyeződésének megakadályozását célozzák a tározó mellett létesített monitoring kutak, szivattyútelepek az összegyűlő csapadékvizeket és a kazetták csurgalékvizeit összegyűjtő és gyűjtőmedencékbe vezető gyűjtőárkok, valamint a tározókat (VI-X.) körbefogó, a talajvízszennyeződés továbbterjedésének és a lakott területek irányából áramló talaj- és felszíni vizeknek a területre való bekerülésének és elszennyeződésének megakadályozását szolgáló függőleges lezárás, résfal (a tározó vízilétesítményei). Ez utóbbi létesítmények a Vgtv. fogalomhasználatának megfelelően egyértelműen vízilétesítménynek minősülnek, hiszen elsődleges rendeltetésük, hogy vizek lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét befolyásolják, minőségének és mennyiségének megfigyelhetőségét biztosítsák.

---

916 JNO-619/2010

917 Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény

918 Étv. 1. § (2) bek.

919 2. § 8. Építmény (az épület, műtárgy gyűjtőfogalma): a rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a talaj, a víz vagy az azok feletti légtér természetes állapotának tartós megváltoztatásával, beépítésével jön létre.

920 2. § 15. Műtárgy: mindazon építményfajta, ami nem minősül épületnek, és abban (azon) emberek csak karbantartási, közlekedési céllal vagy rendkívüli esetben ideiglenesen tartózkodnak.

921 2. § 10. Épület*:* jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építmény, amely szerkezeteivel részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét zárja körül meghatározott rendeltetés vagy rendeltetésével összefüggő tevékenység, avagy rendszeres munkavégzés, illetve tárolás céljából.

922 2. § 18. pont

923 4. § (4) bekezdés

924 Vgtv. 28. § (1)

925 Vgtv. 1. számú melléklet, 25. pont

A tározó megítélése ugyanakkor ellentmondásos. A létesítésének körülményei miatt, ti. hogy amint arra utaltunk, egy patakmederre telepítették, a fogalomnak formálisan megfelel, egyéb vonatkozásokban azonban a Vgtv. rendszerében nem minősül vízilétesítménynek. Rendeltetése, hogy a timföld gyártása során keletkező, keletkezésekor tömény lúgos oldatban lebegtetett szemcséket tartalmazó hulladék, a vörösiszap lerakójaként, tárolójaként funkcionáljon. A létesítés során nem kerül sor vízimunkára, a töltéseket alapozás nélkül a talajra helyezik. A töltés tehát sem rendeltetésében, sem kialakítása vonatkozásában nem felel meg a Vgtv. által használt fogalomrendszernek, így ebből a szempontból véleményünk szerint nem volt vízilétesítmény. Összességében véve a jogalkotó szándékai szerint a vízjogi létesítési és használatbavételi típusú engedélyeket akkor kell alkalmazni, amikor ezekkel kapcsolatosan vízügyi szakmai kérdéseket kell megválaszolni – esetünkben erről nem volt szó. A X. tározó megépítésére ennek ellenére vízjogi létesítési engedélyt adott ki 1993-ban az akkor hatályos vízgazdálkodási jogszabályok[926] alapján adta ki a Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság. Megjegyezzük, hogy a tározó az akkori jogi fogalmak szerint sem minősült minden tekintetben vízilétesítménynek[927]. A tározó végleges szintre történő kivitelezésére engedélyt adó vízjogi létesítési engedélyt, illetve a tározó vízjogi üzemeltetési engedélyét már az 1996. január 1-jén hatályba lépett és fogalom-meghatározásában azóta is változatlan Vgtv. rendelkezéseinek megfelelően adta ki a vízügyi hatóság. A létesítmény tekintetében az utolsó üzemeltetési engedélyt 2002-ben adták ki. Az ügyben eljáró hatóság, a Közép-dunántúli Vízügyi Felügyelet az engedély érvényességi idejét 2012. január 31. napjában határozta meg, tehát egészen eddig a határidőig nyúlt el a létesítmény téves koncepción alapuló vízjogi kontrolja (tényleges ellenőrzés nélkül persze, mert arra vízügyi szakmai szempontok valóban nem tették szükségessé – viszont a vízjogi engedély mintegy „elfoglalta a helyet" az egyéb, sokkal inkább releváns közigazgatási ágazatok engedélyezési és, ami a legfontosabb, ezzel járó ellenőrzési hatáskörei elől).

Amennyiben tehát a tározó nem (csak) vízilétesítménynek tekintendő, annak építési szempontú engedélyezésére nem (csak) a vízügyi hatóság rendelkezett hatáskörrel. Ebből következően állásfoglalásunkban tovább kellett vizsgálnunk, hogy milyen építési létesítménynek minősül a tározó, és így mely hatóság vagy inkább hatóságok volt(ak) jogosult(ak) eljárni. Erről a vizsgálódásról részletesen a hulladékgazdálkodási fejezetben számolunk be.

(*egyéb jogszabályok felhasználása vízvédelmi ügyben*) A foktői engedély nélküli kavicskitermeléssel kapcsolatos állásfoglalásunkban[928] megállapítottuk, hogy a panaszos, illetve az ügyben eljáró felügyelőség tájékoztatása nyomán a bányászati hatóság is megindította eljárását, és jogosulatlan bányászati tevékenység folytatása miatt bírságot szabott ki. Jogosulatlan bányászati tevékenységet az folytat, aki a Bt.[929] szerint a külön jogszabályban előírt hatósági engedély nélkül folytatott tevékenysége során ásványi nyersanyagot termel ki[930]. A bányafelügyelet azt a jogi vagy természetes személyt, valamint jogi személyiség nélküli társaságot, aki, illetőleg amely jogosulatlan bányászati tevékenységet végez vagy végeztet, bírsággal sújthatja és eltiltja a tevékenység folytatásától. A bányászati hatóság a kitermelővel szemben a vízügyi hatósághoz hasonlóan ugyancsak bírságot szabott ki. Beszámolónkban többször kifejtettük már, hogy az officialitás elvével ez a megoldás összhangban van: a hatóságok kötelesek eljárni azokban az ügyekben, ahol a tényállás alapján a hatáskörük megállapítható, akkor is, ha egyébként ugyanazon tényállás

[926] A vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény, illetve a végrehajtására kiadott 32/1964. (XII.13.) Korm. rendelet

[927] 1964. évi IV. törvény a vízügyről
27. § (1) Vízjogi engedély szükséges – a jogszabályban meghatározott kivételektől eltekintve – minden vízimunka elvégzéséhez, illetőleg vízilétesítmény megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez (létesítési engedély), továbbá annak használatba vételéhez és üzemeltetéséhez, valamint minden vízhasználathoz (üzemeltetési engedély).
(2) Vízimunka, illetőleg vízhasználat az a tevékenység, vízilétesítmény pedig az a mű, műtárgy, berendezés, felszerelés vagy szerkezet, amelynek az a rendeltetése, hogy a víz lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrének vagy partjának állapotát a vizek kártételeinek elhárítása, illetőleg a víz hasznosítása céljából befolyásolja.

[928] JNO-15/2010

[929] A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény

[930] 41. § (1) bekezdés c) pont

alapján más hatóság is eljárt. De ebben az ügyben nem csak egyes közigazgatási hatáskörök merültek fel.
A Btk. szerint a természetkárosítás bűntettét követi el, az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabály szerinti különleges madárvédelmi területet, különleges természetmegőrzési területet, vagy annak jelölt területet, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területet, vagy annak jelölt területet, vagy védett természeti területet, barlangot, élő szervezetek életközösségét, vagy azok élőhelyét jogellenesen jelentős mértékben megváltoztatja[931]. A kitermeléssel és a feltöltéssel érintett terület is Natura 2000-es terület, amelyen a töltés megépülésével megváltoztak a meder áramlási viszonyai, a holtágat a töltés elzárta, annak teljes mértékű elbontására a mai napig nem került sor. A töltés megépítése az áramlási viszonyok megváltoztatásán túl károsan hatott a területen lévő élőhelyekre. A kitermeléssel érintett terület állapota is megváltozott a fák kivágása, a humuszréteg elhordása miatt, ráadásul az ezen a területen bekövetkezett káros hatások felmérése sem történt meg. Álláspontunk szerint mindezek alapján a töltés építése és a szigeten történt kitermelés kapcsán az ügyben felmerül a természetkárosítás bűntettének gyanúja is, ezért az ügyben természetkárosítás gyanúja miatt büntető eljárást kezdeményeztünk.

(*természetvédelmi terület vízkormányzása*) A Nagybereki Fehérvíz Természetvédelmi Terület vízszintcsökkentésével kapcsolatos állásfoglalásunkban[932] megállapítottuk, hogy a terület 1977-es védetté nyilvánító határozata értelmében a területen biztosítani kell a vízhez kötődő ökoszisztémák és fajok – különösen a madárfajok – fennmaradását, nyugalmát. Vízi ökoszisztémák esetében ez a fenntartás legelsősorban az ökológiai igényeknek megfelelő vízborítás biztosítását jelenti. A terület 1967-ben kiadott vízjogi engedélye és módosításai Nekotára vonatkozóan nem feleltek meg a fenti követelményeknek, a természetvédelmi szempontokat figyelmen kívül hagyó előírásokat tartalmaztak. A 2008 októberében indult vízjogi engedélyezési eljárás során a felügyelőség a nemzeti park által, a területre vonatkozó természetvédelmi kezelési terv tervezete alapján adott szakvéleményében foglaltakat figyelembe véve határozta meg a Nekotán tartandó vízszinteket.
A Tvt.[933] alapján valamennyi védett természeti területre természetvédelmi kezelési tervet kell készíteni, mely tartalmazza a természetvédelmi kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat, illetve az egyéb kötelezettségeket. A természetvédelmi kezelési tervet országos jelentőségű védett természeti területre vonatkozóan a miniszter rendeletben hirdeti ki[934]. A Nagybereki Fehérvíz Természetvédelmi Terület vonatkozásában a 2009. október 9-én kiadott elsőfokú döntés meghozatalakor kizárólag a természetvédelmi kezelési terv tervezete állt rendelkezésre, azt jogszabályban az akkori környezetvédelmi és vízügyi miniszter még nem hirdette ki. Tekintettel azonban arra, hogy a felügyelőség, mint egységes zöldhatóság a vízjogi engedélyezési eljárás során köteles érvényesíteni a természetvédelmi érdekeket is, a nemzeti park által közölt vízszinteket az engedélybe foglalta. A főfelügyelőség ugyanakkor a másodfokú határozatában már nem látta megalapozottnak ezt az előírást, ezért az elsőfokú határozatot megsemmisítette és a felügyelőséget új eljárás lefolytatására utasította.
Álláspontunk szerint, bár a természetvédelmi kezelési tervet mind a mai napig nem hirdették ki, a vizes élőhely kívánatos vízháztartásának alapvető paraméterei meghatározásához nem szükséges erre vonatkozó további vizsgálatok sorának elvégzése, miképpen azt a főfelügyelőség előírta. Ehhez elegendő lett volna a szóban forgó állat- és növényfajok, ökológiai alapigényeinek ismerete, (a vegetációs időszak, a szaporodási időszak, madarak esetében a költés alapinformációi, táplálkozásra, vonulásra vonatkozó adatok). A védetté nyilvánítási határozatból minderre elégségesen lehetett következtetni, ez az információ pedig mind a nemzeti park, mind az első- és másodfokú hatóságok szakszemélyzete rendelkezésére állt. A védetté nyilvánító határozat – még ha csak

[931] 281. §
[932] JNO-400/2011
[933] A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
[934] 36. §

tervezet formában is – megfelelő szakmai iránymutatást jelent, ugyanakkor az ügyben rendelkezésre állt egy korábbi védetté nyilvánító határozat is, amiből viszont a védettség oka és célja egyértelműen kitűnt.
A mindenkori vízjogi engedélynek összhangban kell állnia a védetté nyilvánítási határozatban foglaltakkal, beleértve az ökológiai szempontú vízkormányzás műszaki és egyéb feltételeinek (gátak, csatornák és egyéb műtárgyak) előírását is. A másodfokú hatóság tehát jogszerűtlenül járt el, amikor a 2009-es vízjogi engedélyt megsemmisítő határozatában figyelmen kívül hagyta az 1977-es védetté nyilvánító határozat tartalmát. A másodfokú hatóság nem vette figyelembe saját szakértői irodájának 2010. január 19-én kelt véleményét sem, amelyben a szakértői iroda természetvédelmi ügyosztálya a fellebbezések elutasítását javasolja, hivatkozva az 1977-es védetté nyilvánító jogszabályban lefektetett természetvédelmi célkitűzésekre, valamint arra, hogy a „hatóságnak joga van természetvédelmi indokok alapján úgy dönteni, hogy az eredeti vízjogi engedély bizonyos pontjait módosítja."

(*az ágazati jogellenesség elvének érvényesülése a természetvédelmi és egyéb szankciók vonatkozásában*) Az elsőfokú hatóságot a másodfokon hozott határozat és a határozat indokolási részében adott iránymutatás köti. Mivel a megismételt eljárás során is kizárólag a természetvédelmi kezelési terv tervezete állt rendelkezésre a nemzeti park által kért vízszintek alátámasztására, ezért a felügyelőség – a főfelügyelőség iránymutatását követve – a nemzeti park által kért vízszintnél alacsonyabb szintben határozta meg a terület vonatkozásában szükséges tartandó „vízszintet"[935], és annak biztosítását nem kötelezettségként, csupán az engedélyes jogosultságaként írta elő a megismételt eljárás során hozott határozatában. Tekintettel a határozatban foglalt előírásokra, a Vízitársulat az engedélyben foglaltak betartásával járt el, amikor a víz területről történő leeresztését megkezdte. A felügyelőség által – a megismételt eljárásban – kiadott újabb jogerős vízjogi üzemeltetési engedély tehát már nem tartalmazott olyan előírást, amely biztosította volna az országos jelentőségű védett természeti terület vonatkozásában a szükséges vízszintek tartását, így az ott élő növény és állatvilág védelmét, háborítatlanságát. A víz leeresztésével a Vízitársulat a területen élő vízimadarak és más állatfajok életterének csökkentésével természeti kárt okozott. A károkozás ténye természetesen független a közigazgatási jogi háttértől, annak felróhatóságát pedig az egyes releváns jogágak – büntetőjog, szabálysértési jog, polgári jog – külön szabályai szerint kell megállapítani. Álláspontunk szerint még a természetvédelmi jog területén sem zárja ki a szankciók alkalmazásának lehetőségét az egyébként az eljárási szabályok betartásával született, de tartalmában a természetvédelmi értékek megőrzését figyelmen kívül hagyó vízjogi üzemeltetési engedély megléte.

Az ökológiai szolgáltatások fenntartása, vízbázisvédelem

A Duna-völgy fejlesztéspolitikájáról és ökoszisztéma szolgáltatásainak, haszonvételi lehetőségeinek megőrzésének kérdéseiről még 2010-ben hivatalból indítottunk vizsgálatot, annak eredményeiről, ideértve a 2010 októberében megrendezett nagy sikerű konferenciát is, a tavalyi beszámolónkban már részletesen szóltunk. Mivel az állásfoglalás-tervezetünkre adott vélemények igen számosak voltak, a Duna ökológiai szolgáltatásairól szóló végleges állásfoglalásunkat csak 2011-ben tudtuk kiadni. Egy konkrét ügyünkben, a „Magyar Dakar" néven elhíresült autóverseny ügyében ugyancsak az ökológiai szolgáltatások számosságát és a rendszerszerű megközelítés fontosságát húztuk alá: az érintett szép természetvédelmi terület turisztikai, sport és rekreációs kihasználása mellett nem szabadott volna elfeledkezni a védett állat és növényfajokról és az ivóvíz bázisok védelméről sem. Hasonló következtetésekre jutottunk a Dráva mederkotrásával foglalkozó állásfoglalásunkban is.

[935] Az előírt „vízszint" a Nekota fenékszintje alatt mintegy 1,5 méterrel található.

(*a Duna ökológiai szolgáltatásai*) A Dunával kapcsolatos legújabb nagyszabású közlekedési tervek megjelenése, illetőleg a Bős–Nagymarosi környezetvédelmi konfliktus lezáratlansága miatt szükségessé vált állásfoglalásunkban[936] a folyó ökológiai szolgáltatásai közül – rendre hivatkozva a szakmai konzultációk során írásban és a konferencián szóban előterjesztett szakvélemények szerzőire – kiemeltük:
- a térség ellátásában stratégiai jelentőségű parti szűrésű ivóvíz-kivételi lehetőséget,
- a felbecsülhetetlen értékű felszín alatti ivóvíz-készletet,
- a folyó és az árterek vízkészlet-szabályozó – tározó és levezető – funkcióját, s ezzel összefüggő befolyását a talajvíz szintjének fenntartására, a talaj nedvességtartalmának növelésére,
- a kavicságy illetve a mederfenék biológiai szűrőrétegének víztisztító képességét, a Duna öntisztító kapacitását, az árterek szennyezés-megkötő képességét,
- a Duna bennszülött (endemikus) fajainak védelmét. Ezek a fajok a Duna vízrendszerén alakultak ki és jórészt ma is csak itt és leginkább a főágban fordulnak elő (dunai ingola, magyar bucó, német bucó, leánykoncér, selymes durbincs), ezeket kizárólag a Dunán és vízrendszerén lehet megőrizni,
- az árterek és mellékág-rendszerek gazdag élővilágát,
- az itt létesített négy nemzeti parkunk, valamint három további tájvédelmi körzet kitüntetett fontosságát a biológiai sokféleség megőrzésében,
- az egykori árterek és azokhoz kapcsolódó alacsony fekvésű területek rendkívül kedvező, jelenleg alig kihasznált adottságait az erdő- és mezőgazdaság, legeltetés, gyümölcs-termesztés, halászat és vízivad, nagyvad vadászati haszonvétel szempontjából,
- a mezőgazdaság jövőjét biztosító talajnedvesség-pótlási lehetőséget,
- a folyó kinetikus energiáját,
- a dunai hajózó útvonal szerepét a teher- és személyszállításban,
- a páratlan szépségű táj fontosságát a tömegsport szempontjából, valamint rekreációs és idegenforgalmi jelentőségét.

Aláhúztuk, hogy az utóbbi évtizedekben a legtöbb esetben a szolgáltatások forrását képező rendszerek egyre súlyosabb, részben visszafordíthatatlan károkat szenvedtek. Ennek oka egyrészt az öntisztító kapacitásukat messze meghaladó ipari, mezőgazdasági és kommunális szennyeződés, másrészt pedig az árvizek lefolyását gyorsító, az árteret beszűkítő, ökológiai szempontokra nem tekintő, a parti élővilágot a folyótól elszakító folyamszabályozás. Különös gondot jelent a felső szakasz országhatárunkon kívüli belépcsőzése következtében az érkező víz hordalékhiányos egyensúly-vesztett állapota, amit a folyó a mederből elragadott hordalékkal tud helyreállítani. Ez azonban az ivóvíz-szűrő kavicsréteg elvékonyodását, medermélyülést, és ennek nyomán a környező terület talajvíz-tükrének süllyedését okozza. A JNO ezért felhívta a kormányt és az érintett helyi önkormányzatokat a Duna-völgy jövőjének rendszerszintű átgondolására és tervezésére. Javasoltuk, hogy kerüljön a fejlesztési döntések középpontjába az ökológiai szolgáltatások lehető legteljesebb mértékű megőrzése, a leromlott vagy eltűnőben lévő szolgáltatások rehabilitációja. A döntéseket megalapozó, a döntésekkel kapcsolatos beruházásokban közvetve sem érdekelt intézetek által végzett vizsgálati elemzések és stratégiai hatásvizsgálati eljárások megnyugtató módon bizonyítsák minden esetben, hogy a tervezett fejlesztések nem kockáztatják a biológiai sokféleséget, hanem az ökológiai rendszerek megbomlott egyensúlyának helyreállítását szolgálják. Amennyiben egymást kizáró haszonvételi módok között kell választani, minden esetben a megújuló részesüljön előnyben, és a nem-megújulóról (pl. a mederfenék létfontosságú kavics hordalékanyagának kitermeléséről) mondjanak le. Mindez nem csupán „környezetvédelmi szakkérdés", hanem valamennyi ágazat feladata.

(*a vízbázis fedő vagy vízvezető rétegét érintő tevékenység*) A „Magyar–Dakar" autóversennyel kapcsolatos állásfoglalásunkban[937] megállapítottuk, hogy a természetvédelmi engedély szerint a ver-

[936] JNO-30/2011
[937] JNO-544/2010

seny tervezett nyomvonala a nyírádi és a pulai vízbázis hidrogeológiai védőterületein haladt keresztül. A vízbázisokról szóló kormányrendelet[938] (Vbr.) szerint a vízbázisokat, vízilétesítményeket a rendeletben meghatározott fokozott védelemben kell tartani[939]. Ennek megfelelően a rendelet egyebek között előírja, hogy közcélú vízilétesítmény létesítéséhez, üzemeltetéséhez vagy ilyen célt szolgáló vízhasználathoz, továbbá a jövőbeni ivóvízellátás célját szolgáló vízbázisok (távlati ivóvízbázis) védelme érdekében védőidomot, védőterületet, védősávot kell kijelölni[940]. Az egyes védőidomokban, védőterületeken olyan tevékenység végezhető, amely a kitermelés előtt álló vagy a már kitermelt víz minőségét, mennyiségét, valamint a vízkitermelési folyamatot nem veszélyezteti[941]. A védőidomok, védőterületek és védőövezetek igénybevételénél a vízbázist kijelölő határozat előírásai mellett a rendelet általános előírásokat is tartalmaz, amelyeket minden esetben figyelembe kell venni[942]. A védőterületen belül új, a rendeletben foglaltak alapján megengedhető, azonban tételesen nem szabályozott tevékenység esetén, ha az külön jogszabály előírásai alapján nem tartozik a környezeti hatásvizsgálat alá, akkor a felügyelőség egyedi vizsgálat eredményeképpen esetileg szabja meg a tevékenység végzésének feltételeit, illetőleg a korlátozásokat. A Vbr. a védőterületekre és védőidomokra lebontva tartalmazza azokat a korlátozásokat, amelyek az egyes területekre jellemzőek[943]. Így egyes tevékenységek tilosak, esetleg környezetvédelmi felülvizsgálat vagy a környezeti hatásvizsgálat eredményétől függően megengedhetőek, míg más tevékenységek végzése egyáltalán nem esik korlátozás alá. Hidrogeológiai „A" védőövezeten út, gépkocsiparkoló, üzemanyagtöltő állomás vagy a fedő- és vízvezető réteget érintő egyéb tevékenység is csak hatásvizsgálat, felülvizsgálat vagy más ennek megfelelő tartalmú egyedi vizsgálat alapján engedélyezhető. Hidrogeológiai „B" védőövezeten csak az üzemanyagtöltő és az egyéb, befolyásoló tevékenység esik ilyen korlátozás alá[944].

Az autóversenyre kiadott engedély szerint a vízbázisok védőterületein szervizparkolót, tankoló állomást nem alakítanak ki, autók mosását nem végzik, de a mezőny a területen áthalad. Az engedély iránti kérelem szerint a versenyre kb. 80 autó, 110 motor, 38 kamion és 16 quad nevezett be, (a nevezés a verseny megrendezésére vonatkozó kérelem benyújtásakor már le is zárult) így ezek a gépjárművek a két vízbázis hidrogeológiai védőterületén minden bizonnyal át is haladtak. A verseny megrendezését és az ezzel járó tevékenységeket (nézői pontok, pihenők kialakítása stb.) a Vbr. 5. számú melléklete nem nevesíti külön, így azok a „fedő- vagy vízvezető réteget érintő egyéb tevékenységnek" minősülnek. A Vbr. szerint pedig ez a tevékenység – vagyis a verseny megrendezése – a védőterületen csak és kizárólag környezeti hatásvizsgálat, illetőleg a környezetvédelmi felülvizsgálat, illetve az ezeknek megfelelő tartalmú egyedi vizsgálat eredményétől függően engedhető meg. Külön eljárás keretében kell tehát megvizsgálni, hogy a tevékenységnek milyen hatása lehet a vízbázisra, és ezen hatások ismerete alapján dönthető csak el, hogy a tevékenységet a vízbázis védőterületén lehet-e végezni, vagy sem.

A felügyelőség a JNO állásfoglalás-tervezetével kapcsolatosan tett észrevételeiben, részben saját gyakorlatára utalva arra hivatkozott, hogy a versenyhez kapcsolódó tevékenységeket azért nem tekintette a fedő- vagy vízvezető réteget érintő egyéb tevékenységnek, mivel, ha a járművel való közlekedés is ebbe a kategóriába tartozna, úgy az túlságosan kiszélesítené az ide tartozó tevékenységek körét, és oda vezetne, hogy valamennyi hidrogeológiai védőterületen lévő ingatlan megközelítése csak egyedi vizsgálat alapján lehetne megengedhető.

A felügyelőség érvelése természetesen helytálló, csak nem teljesen vonatkoztatható erre a konkrét ügyre, hiszen nem egy-egy ingatlan esetenkénti „békés" megközelítéséről van szó, hanem egy autóversenyről. Ennek az érvelésnek az elfogadása tehát a kormányrendelet 5. számú mellékletben foglalt „egyéb" kategória tartalmának éppenséggel egy elfogadhatatlan, szűkítő értel-

[938] A vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII.18.) Korm. rendelet

[939] 1. § (2) bekezdés

[940] 1. § (3) bekezdés

[941] 10. §

[942] 14. § (1) bekezdés; 5. számú melléklet

[943] 5. számú melléklet

[944] A Vbr. 5. számú mellékletében szereplő táblázat alapján

mezéséhez vezetne. Ezen a gondolatmeneten haladva a felügyelőség kifejtette továbbá, hogy az említett kategóriába tartozónak lényegében csak és kizárólag a külön nem szabályozott, mélyépítési, bontási, terepalakítási, illetve más építési jellegű tevékenységet érti, ami szintén nem elfogadható. Ez nem lehetett a jogalkotó célja sem, mivel ezen kategória megalkotására minden bizonnyal azért került sor, mert feltételezhető, hogy a rendeletben felsoroltakon túlmenően felmerülhet olyan tevékenység, mely a vízbázist érinti ugyan, de a tevékenységek felsorolásában nem szerepel. Álláspontunk szerint az elővigyázatosság elve, a vízbázisok védelmének biztosítására vonatkozó általános kötelezettség, valamint az állam intézményvédelmi kötelezettsége mellett elfogadhatatlan, hogy egy olyan verseny hatásait, melyben több mint 30 kamion, száznál is több autó halad át egy vízbázis védőterületén a felügyelőség egy ingatlan, jellemzően egy személyautóval való megközelítésével, illetve a vízbázis üzemeltetésével együtt járó tevékenységekkel és hatásokkal állítja párhuzamba. A versennyel együtt járó, a vízbázisra gyakorolt hatások a verseny során koncentráltan és fokozottan jelentkeznek, és ezek sem volumenükben és jellegükben nem hasonlíthatóak össze az általános gépjárműforgalommal, hatásait a vízbázisra a Vbr. alapján vizsgálni kell. A verseny álláspontunk szerint tehát egyértelműen – hatásaiban és jellegében is összetett – a környezetre fokozottan ható tevékenység.
A fentiek alapján a felügyelőség megsértette a Vbr. előírásait, mivel az engedély iránti kérelemmel együtt a rendelkezésünkre álló adatok szerint a kérelmező nem nyújtotta be az egyedi vizsgálatot tartalmazó dokumentációt, és a vizsgálat lefolytatását a felügyelőség sem írta elő, pedig a tevékenységet a fentiekben bemutatottak szerint csak a vizsgálat eredményének a függvényében engedélyezhette volna. Ennek következtében a védőterületeken úgy engedélyezte a felügyelőség a verseny lebonyolítását, hogy nem vizsgálta a verseny hatásait a vízbázisra. A felügyelőség vízvédelmi kikötéseit, melyeket az engedélyben tett, nem tartjuk elégségesnek, mivel a verseny engedélyét csak a Vbr. szerint lefolytatott egyedi vizsgálat eredménye alapján lehetett volna jogszerűen kiadni.

(*a mederkotrás lehetséges természetvédelmi következményei*) A Dráván Barcs és Bolhó térségében folytatott mederkotrás, kavicskitermelés tárgyában született állásfoglalásunkban[945] megállapítottuk, hogy a felügyelőség eljárásának hiánya, mulasztása az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot jelent, melynek súlyát az alábbi természetvédelmi indokok emelik ki. Az előzetes környezeti vizsgálat során adott szakhatósági állásfoglalásában a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóság (NPI) az alábbiakat rögzítette: „A Bolhó községhatárban található, 177,5-178,2 fkm-ek közötti folyószakaszon a bal partot egy markáns, több száz méter hosszúságú szakadópart kíséri. E partfalban rendszeresen 500-1000 pár partifecske (Riparia riparia) és néhány pár gyurgyalag (Merops apiaster) fészkei. Ezek közül közösségi jelentőségű a gyurgyalag. Mivel a mederkotrások általában a sodorvonal áthelyeződésével is járnak, ez a falfelületek omlásának megszűnését és néhány éven belül a fészektelepek eltűnését vonja maga után. A parti terület elrombolása a Dráva természetes dinamikájának köszönhető, és tulajdonosi érdeket (Magyar Állam, vagyonkezelő a DDNPI) nem sért. A szabályozási célú mederkotrást véleményünk szerint semmi nem indokolja. A Bolhó községhatárban található, 180,5-182,0 folyamkilométerek közötti szakasz viszonylag egyenes futású, partvonala az elmúlt 15 évben alig változott. E szakasz alacsony vízállásnál kavicspadokkal jellemezhető, melyek kiváló táplálkozó- és pihenőhelyek a HUDD 10002 kódú, Nyugat-Dráva elnevezésű madárvédelmi terület egyes jelölő fajai számára (fekete gólya (Ciconia nigra), nagy kócsag (Egretta alba), rétisas (Haliaetus albicilla) küszvágó csér (Sterna hirundo)). Amennyiben e zátonyok sekély vízborítással fedettek, rajtuk rendszeresen megfigyelhetőek a HUDD 20056 kódú, Közép-Dráva elnevezésű kiemelt természetmegőrzési terület egyes jelölő fajai (kőfúró csík (Sabanejewia aurata), vágó csík (Cobitis taenia), német bucó (Zingel streber), halványfoltú küllő (Gobio albipinnatus)). E halfajok élőhely-választásukban, szaporodásukban és táplálkozásukban is a gyors vizű, sóderes-kavicsos aljzatú mederrészeket részesítik előnyben, a mederkotrás így a potenciális élőhelyeik, továbbá akár állományaik csökkené-

[945] JNO-485/2010

sét is eredményezheti. Az előzőek értelmében e szakaszon is a természeti értékeket veszélyeztető tevékenységnek ítéljük a mederkotrást, amit sem folyó szabályozási, sem árvízvédelmi célok nem indokolnak."
A szakhatósági állásfoglalás alapján, ahhoz kapcsolódva a felügyelőség az előzetes vizsgálatot lezáró határozatát – egyebek mellett – a következő indokolással támasztotta alá: „Mivel a beruházások következtében a folyóvízi élőhely típusok egymáshoz viszonyított aránya eltolódik, a fajokban gazdagabb sekély vízi élőhely típus csökken, a jelölő és védett fajok elvándorolnak, populációjuk csökken, megállapítható, hogy a mederkotrások veszélyeztetik és károsítják a Natura 2000 területet, állandó zavarást jelentenek, továbbá ellentétesek a jelölés céljaival, a jelölés alapjául szolgáló kiemelt jelentőségű közösségi fajokra negatív hatással vannak. Nem helytálló ezért a dokumentáció azon megállapítása, mely szerint semmilyen átalakító, kedvezőtlen hatással nem lesz a tervezett beruházás a közösségi jelentőségű, vagy más élőhelyekre. A kotrások elmaradásával a Natura 2000 jelölő fajok állományai megőrződnek, és számolni lehet zátonyképződésre is, mely a jelölő és nem jelölő egyéb védett, legértékesebb fajoknak adhat élő-, táplálkozó- és szaporodóhelyet. A zátonyokhoz kötődik a két legértékesebb jelölő faj, a magyar bucó és a német bucó szaporodása is, így a természetvédelmi érdekek megőrzése és a Nr. 4, § (l) bekezdés szerinti jelölőfajok és élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartására és helyreállítására vonatkozó természetvédelmi célok a kotrás elmaradásával biztosíthatóak."
A felügyelőség a fentiek, valamint számos más szakmailag részletesen alátámasztott indok alapján helytállóan állapította meg, hogy a környezetre gyakorolt kedvezőtlen hatások miatt a tevékenységre környezetvédelmi engedély nem adható. Ezzel párhuzamosan azonban nem intézkedett a tevékenység megtiltása, a szükséges jogkövetkezmények alkalmazása iránt, amivel a JNO álláspontja szerint az egészséges környezethez való alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot idézett elő.

Szankciók, jogkikényszerítés

A nagyobb múltú vízgazdálkodási jogban komoly súlyú szankciók és megfelelően kidolgozott eljárásrend állnak rendelkezésre, amelyből a vízvédelmi ügyekben is profitálni lehet. A természetvédelmi bírság ugyancsak jó szolgálatot tehet. Ugyanakkor nagyon keveset érnek a szigorú jogkövetkezmények, ha a felügyelőségek olyan joggyakorlatot alakítanak ki, amelyek e jogkövetkezmények alkalmazását évekkel elodázhatják.

(*kötelező határozat végrehajtása*) A foktői engedély nélküli kavicskitermeléssel kapcsolatos állásfoglalásunkban[946] rámutattunk, hogy a Vgtv.[947] szerint vízjogi engedély szükséges – jogszabályban meghatározott kivételektől eltekintve – a vízimunka elvégzéséhez, illetve vízilétesítmény megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez (létesítési engedély), továbbá annak használatbavételéhez, üzemeltetéséhez, valamint minden vízhasználathoz (üzemeltetési engedély)[948]. A kitermelő vízjogi létesítési engedéllyel nem rendelkezett, így vele szemben a felügyelőség 2009. március 3-án kelt határozatában a part és a sziget között épített töltés azonnali elbontására, az eredeti állapot helyreállítására kötelezte 2009. április 30-ig. Ez a határozat természetesen a szakhatóságként eljárt Foktő község jegyzője és a Vízügyi Igazgatóság álláspontjával is összhangban volt. A határozat szerint az engedély nélkül épített töltés visszabontásából keletkező hulladékot engedéllyel rendelkező hulladéklerakónak kellett átadni, és az átvételt bizonyító dokumentumokat a felügyelőségnek meg kellett küldeni. A felügyelőség határozata szerint valamennyi elvégzett munkát dokumentumokkal kellett igazolni.

[946] JNO-15/2010
[947] A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
[948] 28. § (1) bekezdés

Az eredeti állapot helyreállítására a megadott határidőn belül nem került sor, ennek elmaradását a kötelezett a Duna egész évben magas vízszintjével indokolta. A felügyelőség a teljesítés megkezdését ezt követően a Duna alacsony vízállásához kötötte. Mivel ennek idejét meghatározni nem lehetett, így a felügyelőség álláspontja szerint határidőhöz sem lehetett kötni a teljesítést. Ugyanakkor figyelemmel kísérte a teljesítést és 2009. október 29-én kelt levelében felszólította a kötelezettet a munkák megkezdésére, mivel a paksi vízmérce adatai alapján erre lehetőség mutatkozott. A kötelezett a munkálatokat 2009. november 5-én meg is kezdte. A felügyelőség ezt követően 2009. december 16-án, a Vízügyi Igazgatóság, a Nemzeti Park Igazgatóság, a Bányakapitányság, valamint a település jegyzője részvételével az érintett területen helyszíni szemlét tartott. Az erről készült jegyzőkönyvben rögzítették, hogy a kötelezett a munkálatok elvégzésére a kedvezőtlen időjárási körülmények és a vízállás miatt újból halasztást kért. A töltés egy része elbontásra került, a jegyzőkönyv szerint további feltöltésre, illetve sóder kitermelésére nem került sor. A jegyzőkönyv szerint a körülményekre és arra való tekintettel, hogy a munkálatokat a kötelezett megkezdte, az eredeti állapot helyreállításának újabb határideje 2010. március 1-je volt.
A rendelkezésünkre álló adatok szerint ez a határidő azonban szintén eredménytelenül telt el. A kötelezett arra hivatkozott, hogy a Duna vízállása, illetve az akadályozza a teljesítésben, hogy az ingatlanra nem tud bejutni, mivel Foktő önkormányzata nem adott engedélyt az önkormányzati tulajdonban lévő utak használatára. A Vízügyi Igazgatóság tájékoztatása szerint azonban 2010 tavaszáig volt olyan időszak, amikor a kötelezett a munkálatokat el tudta volna végeztetni, az önkormányzat tájékoztatása szerint pedig van olyan út, amelynek használata nem engedélyhez kötött, és amelyen a sziget megközelíthető. Ezt a tájékoztatást a felügyelőség a határidő lejárta előtt szerezte be, vizsgálva a kötelezett indokait.
A határozat végrehajtását a felügyelőség elrendelte, de az ellen a kötelezett végrehajtási kifogást nyújtott be 2010. szeptember 3-án, lényegében megismételve az eddigi indokait a teljesítés elmaradása kapcsán. A 2010. október 6-án megtartott helyszíni ellenőrzés szerint a töltés teljes elbontására még mindig nem került sor. A felügyelőség 2011 tavaszán, csaknem két évvel a kötelező határozatot követően ismételten levélben szólította fel a kötelezettet a teljesítésre, és eljárási bírság kiszabását helyezte kilátásba ennek elmaradása esetére.
A fentiekben bemutatottak szerint a felügyelőség mulasztott, mert bár a töltés elbontásával kapcsolatban intézkedett, sőt a végrehajtást több ízben ellenőrizte is, azonban az eredeti állapot helyreállítására vonatkozó kötelezésének mégsem szerzett érvényt, annak kikényszerítését nem biztosította megfelelően, mivel formailag is jogellenesen alakszerűtlenül, kikényszeríthetetlen formában, az indokok megalapozottságának vizsgálata nélkül hosszabbította meg a teljesítésre rendelkezésre álló határidőt. Ez arra vezetett, hogy az eredeti állapot helyreállítása a beszámoló anyagának 2011 végén történt lezárásáig sem történt meg, ez pedig az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszássághoz vezetett. Álláspontunk és a vonatkozó jogszabályi előírások szerint a kötelező határozat végrehajtását kellett volna elrendelnie a felügyelőségnek és ki kellett volna szabnia a Ket. szerinti eljárási bírságot is[949]. Állásfoglalásunk intézkedési részében felhívtuk a felügyelőség figyelmét arra is, hogy a Natura 2000-es területek védelme kiemelt közösségi érdek, a védelem elmulasztása kötelezettségszegési eljárás megindítását vonhatja maga után.

(*vízvédelmi intézkedések a Natura 2000-es terület védelmére vonatkozó szabályok megsértése alapján*) A foktői engedély nélküli kavicskitermeléssel kapcsolatos állásfoglalásunkban[950] arra is rámutattunk, hogy az ügyben a Natura 2000-es kormányrendelet[951] szerint a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területen is tilos engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon olyan tevékenységet folytatni, illetve olyan beruházást végezni, amely a terület vé-

[949] 134. § d) pont
[950] JNO-15/2010
[951] Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet

delmi céljainak[952] a megvalósítását akadályozza[953]. A felügyelőség engedélye szükséges a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területen az erdőről és az erdő védelméről szóló törvény, valamint a fás szárú energetikai ültetvényekről szóló kormányrendelet hatálya alá nem tartozó fa, facsoport, fás legelőn lévő fa telepítéséhez, kivágásához is[954]. A Korm. rendelet megsértése esetén természetvédelmi hatóságként a felügyelőség az engedélyköteles tevékenységet engedély hiányában, illetőleg az engedélyben foglaltaktól eltérő módon végző személyt e tevékenységének a folytatásától eltiltja, illetőleg a tevékenység tanúsítóját az eredeti állapot helyreállítására kötelezi[955].
A természetvédelmi bírságról szóló kormányrendelet[956] határozza meg az alapbírság összegét[957]. Erre hivatkozott mind az első, mind pedig a másodfokú határozat, és ez alapján állapította meg a bírság mértékét a maximális 100.000 Ft-ban. A meder feltöltése kapcsán tehát a felügyelőség a természetvédelmi bírság kiszabásáról megfelelően gondoskodott.

(*az engedély nélküli mederkotrással szemben alkalmazandó szankciók*) A Dráván Barcs és Bolhó térségében folytatott mederkotrás, kavicskitermelés tárgyában született állásfoglalásunkban[958] megállapítottuk, hogy a panaszban kifogásolt, engedély nélkül folytatott tevékenység mind vízjogi, mind pedig természetvédelmi szempontból jogsértő, ezért mindkét jogterület szankcióit alkalmazni kell. A vízjogi felelősségre-vonás alapvető szabályait a Vgtv. és a Vhr. állapítja meg. A Vgtv. alapján, ha a vízimunka elvégzése, illetve a vízilétesítmény megépítése vagy átalakítása engedély nélkül vagy az engedélytől eltérően történt, az üzemeltetési engedély kiadása megtagadható. Amennyiben a hatóság a létesítmény megvizsgálása után – az eset összes körülményeire is figyelemmel – a fennmaradási engedélyt utólag megadja, a létesítő bírság fizetésére köteles. A bírság az engedély nélkül létrehozott építmény értékének 20%-áig, engedély nélküli vízimunka vagy vízhasználat esetén a mindenkori vízjogi szabálysértési felső értékhatár ötszöröséig terjedhet[959]. A Vhr. is számos tekintetben feljogosítja a felügyelőséget, hogy kötelezést írjon elő a jogsértésekkel szemben. Így az a) pont alapján a hatóság kötelezhet a vízjogi engedély nélkül vagy az attól eltérően végzett kivitelezés megszüntetésére, felfüggesztésére, továbbá az engedély nélkül vagy az engedélytől eltérően elvégzett vízimunka vagy megépített vízilétesítmény átalakítására, meghatározott módon megvalósított fennmaradására és üzemeltetésére vagy megszüntetésére.
A természetvédelmi felelősség alapvető szabályait a Tvt. tartalmazza. E szerint a természetvédelmi hatóság korlátozhatja, felfüggesztheti vagy megtilthatja a védett természeti értéket és területet károsító vagy súlyosan veszélyeztető tevékenységeket. A határozat – a védett természeti érték, terület közvetlen vagy súlyos sérelme, illetve veszélyeztetése esetében – fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítható[960].

(*a vízjogi engedély érvényességi ideje*) A Dráván Barcs és Bolhó térségében folytatott mederkotrás, kavicskitermelés tárgyában született állásfoglalásunkban[961] ugyanakkor azt állapítottuk meg, hogy a felügyelőség jogsértően nem lép fel az engedély nélküli kotrási tevékenységgel szemben a lejárt érvényességi idejű vízjogi engedély esetén. Az iratokból kitűnően a felügyelőség joggyakorlata szerint a vízjogi engedély érvényességi idejének lejárta után is folytatható az adott tevékenység, ha az érvényességi idő meghosszabbítását az engedélyes kérelmezte, és kérelmének elbírálása folyamatban van. Természetesen ez a gyakorlat csak akkor minősíthető törvényesnek, ha

[952] 4. § (1) bekezdés
[953] 8. § (2) bekezdés
[954] 9. § (2) bekezdés c) pont
[955] 8. § (2) és (4) bekezdés
[956] A természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló 33/1997. (II.20.) Korm. rendelet
[957] 2. § (1) bekezdés h) pontja
[958] JNO-485/2010
[959] 29. § (3) bekezdés
[960] 78. § (1) bekezdés
[961] JNO-485/2010

az engedélyes a maga részéről kellő gondossággal járt el annak érdekében, hogy az engedélye lejárta előtt a hosszabbításra sor kerülhessen. Erre figyelemmel az ügyben megvizsgáltuk, hogy az eljárás megindításának idején milyen jogszabályi rendelkezések vonatkoztak az érvényességi idő meghosszabbítására.
A Vgtv.[962] kimondja, hogy vízjogi engedély szükséges – jogszabályban meghatározott kivételektől eltekintve – a vízimunka elvégzéséhez, illetve vízilétesítmény megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez (létesítési engedély), továbbá annak használatbavételéhez, üzemeltetéséhez, valamint minden vízhasználathoz (üzemeltetési engedély)[963]. A Vhr.[964] rendelkezik az engedély érvényességi idejéről. Eszerint a létesítési engedély – a vízgazdálkodási szempontokra figyelemmel – az abban meghatározott ideig érvényes. Az érvényességi idő az engedély módosítására vonatkozó szabályok szerint meghosszabbítható[965].

(*a lejárt vízjogi engedély meghosszabbítása*) Az engedély módosítására vonatkozó, a rendeletben meghatározott szabályok[966] nem rendelkeznek arról, hogy az érvényességi idő meghosszabbítására meddig és miként kerülhet sor. Az érvényességi idő lejárta előtt egyértelműen lehet módosítani az engedélyt. Különös gonddal kell azonban vizsgálni mind az ügydöntő hatóságnak, mind az esetleges szakhatóságoknak, hogy az engedély kiadása óta eltelt időben a körülmények, a tevékenység szakmai és jogi megítélése hogyan változott meg. A felülvizsgálatnak éppen annak elemzése a lényege, hogy az esetlegesen változó körülmények alapján is engedélyezhető-e a tevékenység.
A Dráván Barcs és Bolhó térségében folytatott mederkotrás, kavicskitermelés ügyében azonban nem ez volt a vizsgálandó kérdés lényege, hanem az, hogy az érvényességi idő lejárta után van-e lehetőség a hosszabbításra (módosításra). A kérdés nyelvtani értelmezése alapján a válasz első közelítésben nem, hiszen meghosszabbítani, módosítani csak valami létezőt lehet, a nem létező engedély helyett újat kell hozni. Mivel e tekintetben a jogszabály nem ad eligazítást, ezért a jogértelmezés során az általános elvekre, követelményekre és az egészséges környezethez való jog magas szintű érvényesítésére kell figyelemmel lenni az alábbiak szerint.
Az engedély mint közigazgatási jogi jogintézmény lényege, hogy bizonyos tevékenységek kizárólag az arra jogosultságot teremtő közhatalmi, hatósági aktus alapján, annak keretei között folytathatók. A hatóság az engedélyezés során vizsgálja meg, hogy a jogszabályok anyagi jogi rendelkezései az adott tevékenység, környezethasználat tekintetében teljesülnek-e, s a hatályosulás biztosítására további előírásokat határozhat meg. A határozatból tehát jogok és kötelezettségek keletkeznek az engedélyes számára. Az érvényességi idő azt az időtartamot jelenti, amely a jogok gyakorlására és kötelezettségek teljesítésére rendelkezésre áll. Az érvényességi idő szabályozása mögött az a jogpolitikai indok húzódik meg, hogy bizonyos idő elteltével megváltoznak az engedély kiadása során figyelembe vett és mérlegelt körülmények, mind az adott tevékenységet meghatározó tények, mind pedig a jogszabályok vonatkozásában. Ennek különösen huzamo-

[962] A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
[963] 28. § (1) bekezdés
[964] A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet
[965] 3. § (7) bekezdés
[966] 11. § (1) A vízjogi engedély az engedélyes kérelmére – az engedély kiadásánál irányadó jogszabályi előírásokra is figyelemmel – módosítható, amennyiben:
a) az engedélyes a vízilétesítményt át akarja alakítani, vagy az engedélyben meghatározott műszaki megoldástól eltérően kívánja megterveztetni, megépíteni, illetőleg üzemeltetni, továbbá a vízhasználatot az engedélytől eltérő módon (mértékben) kívánja gyakorolni;
b) megváltozott a tulajdonos vagy az üzemeltető személye;
c) megváltoztak az engedély alapjául szolgáló körülmények és feltételek.
(2) Az (1) bekezdés *b)* pontjában megjelölt esetben az engedélyes köteles a vízügyi hatóságnak 30 napon belül bejelentés tenni. Ennek elmulasztása esetén az engedély gyakorlásával összefüggő kötelezettségek az engedélyest terhelik.
(3) A vízjogi engedélynek az (1) bekezdés alapján történő módosításához az engedélyesnek csatolni kell mindazokat az adatokat, műszaki terveket – a külön jogszabályok szerint szükséges egyéb hatósági engedélyeket –, amelyek az érvényes vízjogi engedélyhez képest a módosítással összefüggő kérelmet megalapozzák.
(4) A vízjogi engedély módosításánál, visszavonásánál és a tevékenység szüneteltetésénél a vízjogi engedély kiadására vonatkozó szabályok az irányadók. (a (4) bekezdés a Korm. rendelet 2012. július 4-től hatályos módosítása után már nem szerepel a normaszövegben.)

sabb ideig tartó tevékenységek, és kiemelten az általában gyorsan változó megítélésű környezethasználat eseteiben van jelentősége. A környezetvédelmi jogi szabályozás szigorodása (pl. az uniós követelmények átvétele miatt), a technológiai fejlődés, a környezet egyre romló állapota gyakran már nem teszik lehetővé olyan tevékenységek végzését, melyek korábban engedélyezhetők voltak. Ezért időről időre felül kell vizsgálni az engedélyezett tevékenységet és annak jogi kereteit. Ebből következően kizárólag az érvényességi időn belül lehet a határozatból fakadó jogokat gyakorolni. Indokolt ezért megteremteni azon szabályokat, amelyek a felülvizsgálatot, az érvényességi idő meghosszabbítását rendezik. Ezek hiányában ugyanis az érvényességi idő lejártával a jogok gyakorlásának lehetősége megszűnik, hiszen ezt követően nem erednek jogok az engedélyből és mindenképpen teljesen új engedélyezési eljárásra kellene, hogy sor kerüljön, ami meghatározott, folyamatosan ellenőrzött tevékenységek esetén fölösleges lenne.
Az érvényességi időre vonatkozóan a Ket. nem tartalmaz rendelkezéseket, így az ágazati jogi szabályozás lehetősége és feladata e tekintetben speciális, az adott jogterületre vonatkozó megoldások kidolgozása. A jogszabályok maguk is megállapíthatják kötelező érvénnyel az érvényességi időt, de lehetőséget biztosíthatnak az előírt érvényességi időtől való eltérésre is, végül felhatalmazást adhatnak a hatóságoknak, hogy mérlegelési jogkörükben rendelkezzenek az időtartamról. Általános és a fentiekben kifejtett tartalmi értelmezési szempontokból is az a követelmény ered, hogy az érvényességi idő meghosszabbítására csakis annak lejárta előtt van lehetőség. Az érvényességi idő eredménytelen eltelte eleve kizárja a meghosszabbítás lehetőségét, a jogok újbóli gyakorlásának megteremtése – feléledése – csakis egy új engedély révén lehetséges. Ettől legfeljebb erre irányuló kifejezett jogszabályi rendelkezés esetén lehet eltérni, de igen nehezen elképzelhető, hogy jogszabállyal ilyen függő, bizonytalan helyzetet kívánna bárki is előidézni. Természetesen jogszabályi rendelkezésekre van szükség az érvényességi idő meghosszabbításához is, bár az érvényességi idő jogintézményéből, annak fentebb elemzett jogpolitikai hátteréből véleményünk szerint általában, főszabályként a meghosszabbítás lehetősége következik.
Tárgyaltuk eddig azt az esetet, amikor az érvényességi időn belül sor kerül az engedély meghosszabbítására, azt megelőzően pedig azt, amikor az érvényességi idő enélkül telik le. Valójában ennek az esetnek egy alesete lehet az, amikor ugyan az érvényességi idő jogerős hosszabbítás nélkül telik le, azonban a hosszabbításra vonatkozó eljárás már folyamatban van. A vízügyi jogszabályok nem rendelkeznek arról, hogy az érvényességi idő lejárta előtt benyújtott kérelem alapján az érvényességi idő esetleg ideiglenesen, átmenetileg meghosszabbodna, és nem teremtenek felhatalmazást a hatóságnak sem, hogy a lejáratot követően rendelkezzenek a meghosszabbításról. Mindebből következően, mivel a vizsgált vízjogi engedélyek érvényességi ideje végérvényesen lejárt, azok meghosszabbításáról érvényesen rendelkezni a továbbiakban már nem lehet. Az érvényességi időn túl az engedélyben szereplő tevékenységet nem lehet folytatni, annak érdekben új engedélyezési eljárást kell lefolytatni, és új engedélyt kell kiadni. Az esetlegesen ennek hiányában folytatott környezethasználat engedély nélkülinek minősül.
A fenti, talán elvontnak tűnő jogdogmatikai fejtegetés és annak végkövetkezményei gyakorlati fontosságát mutatja a Barcs és Bolhó közötti mederkotrás ügye, amelynek kapcsán eme eszmefuttatásokra sor került. A rendelkezésre álló adatok szerint ugyanis a Dráva kotrása a vízjogi engedélyek érvényességi idejének lejárta ellenére mind a mai napig folyik, úgy hogy arra újabb engedély egyáltalán nem született, ám az engedélyes még jó ideig arra hivatkozhat, hogy a hosszabbítás iránti eljárás folyamatban van. Mindebből következően a vizsgált szakaszokon a kotrási tevékenység huzamosabb ideje engedély nélkül végzett, ezért súlyosan jogsértő. Láthatjuk, hogy ha a joggyakorlat megteszi azt az engedményt, hogy hallgatólagosan elfogadja a lejárt engedélyű tevékenység továbbfolytatását arra az esetre, amikor – akár csak néhány nappal annak lejárta előtt – az engedélyes „jószándéka jeléül" a hosszabbítás iránti kérelmét benyújtja, abból könnyen előállhat olyan helyzet, hogy akár évekig engedély nélkül folytatja a tevékenységét. Végülis, tovább folytatva ezt a gondolatsort, adott esetben nem kell mást tennie, mint minden lehetséges eszközzel elhúzni az első és (természetesen) a másodfokú eljárást. A felügyelőség a jelen ügy-

ben a 2007 óta jogsértő környezethasználattal szemben nem lépett fel, így azt már negyedik éve jogkövetkezmények nélkül folytathatja az engedélyes Vízügyi Igazgatóság.

II.6. HULLADÉKGAZDÁLKODÁS[967]

Bevezetés

Az előző évek beszámolóiban számos olyan ügyet elemeztünk, ahol a hatóságok nem jártak el kellő szigorral az illegális hulladéklerakással, kábelégetéssel és más hulladékgazdálkodási jogszabálysértésekkel szemben, egyebek közt többször tapasztaltuk, hogy a bírságolásra rendelkezésre álló egy év eredménytelenül telt el. A hulladékgazdálkodási ügyekben, ahol igen jelentős pénzösszegek forognak kockán, gyakran tapasztaltuk a definíciókkal való bűvészkedést, a nem nevén nevezett veszélyes hulladékokkal kapcsolatos kötelezettségek kijátszására törekvést. Nem gondoltuk volna azonban, hogy ez a fajta mulasztás, visszaélés olyan súlyos következményekkel járhat majd, mint a kolontári vörösiszap katasztrófa, ahol az ellenőrzés elmulasztása, a hatóságok egymásra mutogatása és a veszélyes hulladék definíció „kreatív" alkalmazása voltak a legfontosabb jogi mulasztások, amelyek a katasztrófához vezettek.

A 2011-es évben hivatalból vizsgáltuk a lakossági hulladékégetéssel kapcsolatos helyi környezetvédelmi konfliktusokat. Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a jogellenes hulladékégetés elleni fellépéshez, mint a környezethez való alkotmányos jog egyik gyakorlati megvalósulásához szükséges közigazgatási jogi eszközök széles körben rendelkezésre állnak. A környezetvédelmi hatósági rendszer keretén belül lakossági illegális hulladékégetés esetén egyrészt levegővédelmi hatósági jogkörében a jegyző, másrészt hulladékgazdálkodási jogkörében a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség köteles eljárni. A gyakorlatban azonban a hatóságok sok esetben nem, vagy nem megfelelően folytatják le a megfelelő eljárást. E tekintetben hangsúlyozni kívánjuk, hogy a közigazgatási intézményrendszer részéről rendkívül fontos, hogy – a jogbiztonság követelményének megfelelően – érvényesítse a rendelkezésére álló jogi eszközöket. Mint ahogy ezt az Alkotmánybíróság a kifejtette, hogy az „Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. (...) A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon."[968]

A fejezet témakörei

A 2011-es évben több fontos hulladékgazdálkodási panaszt kaptunk, amelyekből számos rendszerhibára következtethettünk. Emellett nem halogathattuk tovább egy mind súlyosabb környezeti és egészségügyi problémákat okozó általános témakör hivatalból történő vizsgálatát: utánajártunk, hogy milyen következményekkel jár a hulladék házi eltüzelése és milyen jogi és szervezési eszközökkel lehetne hatékonyan küzdeni e jelenség ellen.
Az egyedi panaszügyekben ismét több példát találtunk a környezetszennyező környezetvédelmi beruházásokra, amelyeknek a hulladékgazdálkodás területén mondhatni alapesetei tapasztalhatók. Idén legtöbbször a hulladékgyűjtő szigetek körüli bűz és zaj problémáival találkoztunk. A hulladékgazdálkodási jogban a hatásköri összeütközések is tipikusak: egyfelől összefonódik a jegyzői

[967] A fejezet megírásához felhasználtuk a Horváth Luca Kornélia, Jánossy László, Rigó Anett, Szüts Korinna és Ujvári Viola által készített állásfoglalásokat.
[968] 72/1995. (XII.15.) AB határozat (ABH 1995. 351, 354.)

és felügyelőségi hatáskör, másfelől nem könnyű eldönteni, hogy egy adott ügyben a hulladékgazdálkodási, a levegőtisztasági vagy egyéb hatásköröket kell alkalmazni. A kolontári vörösiszap ügy sajnos extrém példával szolgált a környezetvédelmi, vízügyi, építésügyi, bányászati és katasztrófavédelmi hatáskörök kibogozhatatlan összekeveredésére.
A házi hulladékégetéssel foglalkozó vizsgálatunk egy sor riasztó tényt tárt fel: az így felszabaduló levegőszennyező anyagok, szálló por (valójában: koromszemcsék) és sokféle, a műanyagok elégetése során keletkező bonyolult és veszélyes vegyület egyes hatásaiban ma már az ipar és a közlekedés káros hatásaival is felveszik a versenyt. Volnának megfelelő hulladékgazdálkodási,, levegőtisztaság-védelmi, amellett magánjogi, szabálysértési jogi, sőt büntetőjogi eszközök is, amikkel ezt a problémát a hatóságok kezelni tudnák, azonban az elkövetők kényszerhelyzete, elesettsége, a jelenség bizonyos területeken való elterjedtsége lefogja az intézkedni jogosultak kezét. Valóban lehetséges, hogy jobb volna ezeket az eseteket inkább megelőzni, a veszélyekkel kapcsolatos széleskörű, hatékony tájékoztatási programokkal, a tüzelési időszakban az arra rászorultak szervezett megsegítésével, valamint az önsegélyezés támogatásával. Azt azonban semmiképpen sem lehet szó nélkül hagyni, ha a hatóságok nem élnek jogosítványaikkal (kötelezettségeikkel) és ezzel súlyos egészségkárosodásnak teszik ki az érintett közösségek tagjait. Pedig ma pontosan ez történik Magyarországon.

II.6.1. A környezetvédelmi panaszügyek tapasztalatai

Környezetszennyező környezetvédelem

(*a környezeti probléma megoldása közben okozott környezeti probléma*) A Fortuna közi szelektív gyűjtősziget zavaró hatásaival kapcsolatos panasz tárgyában született állásfoglalásunkban[969] megállapítottuk, hogy növekvő mennyisége miatt a hulladék egyre jelentősebb problémát okoz, melynek megfelelő kezelése elengedhetetlen, mind higiéniai, mind erőforrás-takarékossági okokból kifolyólag. A hulladék szelektív gyűjtése egy olyan módszer, amellyel a hulladékok hasznosítására nyílik mód, ráadásul Uniós tagságunkból eredően a csomagolóanyagok meghatározott százalékának visszagyűjtése Magyarország kötelezettsége. A környezeti érdekeket azonban leginkább a megelőzés elvének következetes érvényesítése szolgálná. A hulladékgazdálkodás során felmerülő problémák kezeléséhez szükség van a lakosság együttműködésére, ami nem valósulhat meg megfelelő tájékoztatás és szemléletformálás nélkül.
A Kvtv. alapján a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek feladata, hogy mindenki számára lehetővé tegyék a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését[970]. Ebbe a körbe tartozik a hulladékgyűjtő szigetek helyes használatára és elérhetőségére vonatkozó tájékoztatás is. A jelen ügyhöz hasonló esetek éppen a Kvtv. által elérni kívánt céllal ellentétesen hatnak, a lakosságban a gyűjtőszigetekkel szemben ellenérzést váltanak ki, ezért kiemelten fontos a mielőbbi orvoslásuk.
A vonatkozó fővárosi rendelet szerint a főváros közigazgatási területén minden hulladékgazdálkodási tevékenységet úgy kell gyakorolni, hogy az a főváros környezetét a lehető legkisebb mértékben terhelje, illetve a környezet terhelése és igénybevétele csökkenjen[971]. Láthatjuk, hogy az ilyen ügyekben több egymással részben-egészben ellentétes társadalmi érdek és jogalkotói szándék ütközik. Mindezeket figyelembe véve állásfoglalásunkban arra a következtetésre jutottunk a Fortuna közben található gyűjtőszigetet nem szabad felszámolni, azonban úgy kell áthelyezni, hogy az a lehetőségekhez mérten a lehető legkisebb mértékben terhelje a környezetét és ne ve-

[969] JNO-624/2010
[970] 12. § (1) bekezdés
[971] A települési szilárdhulladék-gazdálkodással összefüggő önkormányzati feladatokról, különösen a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 61/2002. (X.18.) Főv. Kgy. rendelet, 1. § (2) bekezdés

szélyeztesse az érintett lakosság egészséges környezethez való jogát. Alkotmányos szempontból, így különösen az Alkotmányban írt[972] és az Alaptörvényben megerősített[973] jogegyenlőség elvéből kiindulva egyik lakóközösség vagy család érdekeit sem szabad feláldozni egy nagyobb terület hulladékgazdálkodási érdekei miatt. Amennyiben az ebből eredő környezetterhelés elkerülhetetlen, annak terheit méltányosan kell elosztani. Szem előtt kell tartani a gyűjtősziget elhelyezése miatt hátrányt szenvedő lakóközösségek megfelelő kompenzációját, mint végső megoldást, előtte azonban sorra kell venni az alternatív lehetőségeket, így konfliktus mentes hely kijelölését, esetleg az elhelyezés meghatározott időközönkénti rotációját.

(*a környezeti probléma rotálása*) A Fortuna közi szelektív gyűjtősziget zavaró hatásaival kapcsolatos panasz tárgyában született állásfoglalásunkban[974] megállapítottuk, hogy Budapest I. kerület Budavár önkormányzata 2004 áprilisában a Fortuna közben 12 m^2-nyi közterületet határozattal használatra átadott a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.-nek szelektív hulladékgyűjtő kihelyezésének céljára. A hulladékgyűjtő szigetek elhelyezése ennek megfelelően az önkormányzat és a Zrt. (a továbbiakban: eljárásra jogosult szervek) megállapodásától függött. A szelektív gyűjtőt az önkormányzat eredeti helyéről, a Fortuna köz Fortuna utca felé eső részéről, lakossági bejelentés hatására 2010 májusában áthelyeztette a Fortuna közben található Műemléki Hivatal gazdasági bejáratának másik oldalára, a Fortuna köz középső részére. A panaszos az érintett lakókkal együtt 2010. május 30. napján levelet írt az önkormányzathoz, melyben jelezte, hogy az áthelyezés következtében a gyűjtőszigetek pontosan az ablaka alá kerültek és felhívta a figyelmet a gyűjtők rendezetlen állapotára, illetőleg a gyűjtő ürítéseinek éjszakai/hajnali időpontjára.
Az önkormányzat válaszában megemlítette, hogy a praktikus elhelyezés érdekében egyeztető tárgyalások folynak. Telefonon tájékoztatást kértünk az önkormányzat munkatársától a hulladékgyűjtő lehetséges áthelyezésével kapcsolatban. A tájékoztatás szerint az önkormányzat foglalkozik a problémával és jelenleg a Hadtörténeti Múzeum környékén történő elhelyezést tartják az egyetlen lehetséges megoldásnak.

(*a szelektív hulladékgyűjtés hatékonyságának néhány alapfeltétele*) A Fortuna közi szelektív gyűjtősziget zavaró hatásaival kapcsolatos panasz tárgyában született állásfoglalásunkban[975] megállapítottuk továbbá, hogy a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. tájékoztatása alapján tárgyi hulladékgyűjtő sziget a mellé elhelyezett illegális hulladékok és a nem rendeltetésszerű használat (falfirkák, felborítás) miatt állandó felújításra szorul. A gyűjtősziget tisztaságát rendszeresen ellenőrizni kell, és fenn kell tartani. A tárolók ürítését úgy kell megszervezni, hogy az ne a lakosok fő pihenési idejére, különösen pedig ne a kora hajnali órákra essen. Éppen a szállítással okozott nagy zaj miatt, az üveg begyűjtésére csak reggel 7 óra után kerül sor, a lakossági észrevételeknek megfelelően. A nem megfelelő állapotban lévő gyűjtőedények nem alkalmasak a céljuk betöltésére, nem ösztönzik a lakosokat a szolgáltatás igénybevételére.
A hivatkozott fővárosi rendelet alapján a szelektív hulladék gyűjtésével, illetve begyűjtésével összefüggő tevékenységek teljesítéséhez szükséges feltételeket az önkormányzat a közszolgáltatás részeként, a Közszolgáltató által, közreműködésével biztosítja. Ez a rendelet alapján elsősorban anyagi támogatást jelent, ugyanakkor a közszolgáltató hatósági jogkör hiányában nem képes megakadályozni a hulladékgyűjtők nem rendeltetésszerű használatát, így a kerületi jegyző kötelessége, hogy a lehetőségek szerint egyéb eszközökkel is elősegítse a hulladékgyűjtő szigetek rendeltetésszerű használatát.

[972] 70/A. §
[973] XV. cikk
[974] JNO-624/2010
[975] JNO-624/2010

Hulladékgazdálkodási feladat- és hatáskörök

A helyi hulladékgazdálkodás nem oldható meg csupán a közigazgatás jogalkalmazó munkájával, szükség van az önkormányzatok tulajdonosi szemléletére, a helyi kommunális ellátással kapcsolatos felelősségére és szervező munkájára. Ezáltal lehet hatékony a környezetvédelmi felügyelőségek és a jegyzők összefonódó hulladékgazdálkodási jogi és más ehhez kapcsolódó egyéb környezetvédelmi, pl. levegőtisztaság-védelmi hatásköreinek gyakorlása. Nagyobb, regionális vagy országos jelentőségű hulladékgazdálkodási létesítmények esetén további hatóságok hatásköreinek megállapítására és gyakorlására, illetőleg más jogágak szabályainak az alkalmazására is szükség lehet, így a környezetvédelmi jogon kívül elsősorban az építési jog, vízgazdálkodási jog merül fel, de szóba jöhet a hulladék fajtájához mérten a bányászati jog, a közegészségügyi jog sőt a katasztrófavédelmi jog is. E fejezetben tárgyaljuk a kolontári vörösiszap katasztrófa hulladékgazdálkodási jogi vonatkozásait is, amiből legfőbb tanulságként éppen azt vonhatjuk le, hogy a többes hatáskörök gyakorlása kötelező, az azokban érintett hatóságoknak attól függetlenül el kell látniuk a jogszabályokban meghatározott kötelezettségeiket, hogy tudván tudják, rajtuk kívül más hatóság vagy akár hatóságok sora is köteles intézkedni. Máskülönben előfordulhat, hogy – mint a kolontári ügyben is történt – egymásra várnak, egymásra mutogatnak, miközben katasztrófa történik.

(*az önkormányzat kötelezettsége a kommunális hulladéklerakókkal kapcsolatban*) Az Esztergom-Kertváros területén működő hulladéklerakóval kapcsolatos állásfoglalásunkban[976] áttekintettük az önkormányzat hulladékgazdálkodási feladatait. Mivel a Hgt.[977] szerint a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez, és tart fenn, és ezen közszolgáltatásnak része a települési hulladék ártalmatlanítását szolgáló létesítmény létesítése és működtetése is[978], így azoknak az önkormányzatoknak, melyeknek a területén a lerakókat a rendeletben foglalt megfelelő műszaki védelem hiánya miatt be kellett zárni, más módon kellett biztosítaniuk a hulladék ártalmatlanítását. Ez a folyamat ment végbe az Esztergom-Kertvárosi lerakó esetében is. A települési hulladék lerakással történő ártalmatlanítása a lerakón megszűnt, a bezárást követően a hatóság ellenőrzést tartott, a rekultiváció engedély alapján zajlik, a környezetre gyakorolt hatásokat monitorozzák. A panaszban foglaltakat (a lerakó rendezetlenségét és veszélyességét közegészségügyi szempontból) a felügyelőség és a polgármester által egymástól függetlenül adott tájékoztatás és a rendelkezésünkre bocsátott közokiratok nem támasztották alá. A jelenleg rendelkezésre álló adatok alapján tehát a hatóság részéről mulasztást nem tapasztaltunk, visszásságot nem állapítottunk meg, a vizsgálatot intézkedés kezdeményezése nélkül lezártuk.

(*az önkormányzat és a jegyző hulladékgazdálkodási kötelezettségei*) A gombai hulladékgyűjtőkonténer elhelyezése tárgyában született állásfoglalásunkban[979] ellenben azt állapítottuk meg, hogy az önkormányzat jegyzője nem tett eleget a hulladékgazdálkodási tárgyú jogszabályokban foglalt kötelezettségeinek, mulasztása visszásságot okozott az egészséges környezethez való joggal összefüggésben. Gomba területén a hulladékbegyűjtés ellenőrzésének, valamint a hulladékgyűjtő konténerek fertőtlenítésének gyakorlata, rendszeressége nem alakult ki. A fertőtlenítések elvégzését nem dokumentálják, egyértelműen kirajzolódik az is, hogy maga a hulladék begyűjtése is az érintett területen hiányosságokat rejt magában. Ezt támasztják alá az ÁNTSZ munkatársai, illetve a későbbiekben a polgármester és a jegyző által a beérkezett panaszok nyomán elvégzett helyszíni szemléken tapasztalt körülmények, pl. a hulladékgyűjtő-edények gyakori telítettsége, a belőlük áradó bűz stb.

[976] JNO-33/2010
[977] A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény
[978] 21. § (1) bekezdés
[979] JNO-521/2010

A Hgt. szerint a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez, és tart fenn[980]. A közszolgáltatás kiterjed a közszolgáltatás ellátására feljogosított hulladékkezelő (a közszolgáltató) szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényben, a közterületen vagy az ingatlanon összegyűjtött és a közszolgáltató rendelkezésére bocsátott települési szilárd hulladék elhelyezés céljából történő rendszeres elszállítására.
A jegyző hulladékgazdálkodási feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet[981] szerint a települési önkormányzat jegyzője – a főváros esetén a főjegyző – a települési önkormányzat hulladékkezelési feladataival kapcsolatban rendszeresen ellenőrzi a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és hatósági előírások megtartását[982]. A rendelet szerint a jegyző ellenőrzi a települési szilárd hulladék egyes összetevőinek szelektív gyűjtését, valamint a közszolgáltatás keretében történő begyűjtésük szabályainak betartását.
A hivatkozott idézett jogszabályi rendelkezések alapján nem fogadható el az önkormányzat polgármesterének tájékoztatása arról, hogy a hulladékgyűjtést nem ellenőrzik rendszeresen, illetve a fertőtlenítéseket eseti jelleggel, meghatározatlan időközönként végeztetik. Az önkormányzat jegyzőjének jogszabályon alapuló kötelezettsége, hogy rendszeresen ellenőrizze a hulladékkezelési közszolgáltatás nyújtásának megfelelő voltát. Az önkormányzatnak továbbá, mint szerződő félnek, megrendelőnek elemi érdeke és kötelessége is az általa kötött közszolgáltatási szerződés megfelelő teljesítésének figyelemmel kísérése, nem megfelelő teljesítés esetén a szükséges jogi lépések megtétele. Mivel az önkormányzat a közösség nevében kötött szerződést, nem csak jogosult, de köteles is figyelemmel kísérni a szerződés felülvizsgálatára, módosítására okot adó egyéb körülményeket. Ha a keletkező hulladék mennyisége meghaladja a közszolgáltatási szerződésben foglalt kapacitást, akkor a szerződésben a kapacitás növelése indokolt pl. a konténerek számának vagy a szállítás gyakoriságának módosításával.
Tekintve továbbá, hogy jelenleg az önkormányzat mint a hulladékgyűjtő konténerek tulajdonosa gondoskodik azok tisztántartásáról, fertőtlenítéséről, nélkülözhetetlen, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatás teljesítését, elvégzésének módját, gyakoriságát az rendszeresen ellenőrizze, ekkor szerezhet ugyanis tudomást többek között a fertőtlenítés, tisztítás szükségességéről. A jegyzőnek tehát hulladékgazdálkodási feladata kapcsán a hulladékgyűjtő konténerek telítettsége, egészségre ártalmas volta esetén meg kell tennie a szükséges lépéseket. Fontosnak tartjuk, hogy az önkormányzat rendszeresen egyeztessen a közszolgáltatóval, helyi lakosokkal. Mindemellett pedig álláspontunk szerint a hatékony közszolgáltatás érdekében elengedhetetlen az is, hogy az önkormányzat a rendszeresen elvégzett ellenőrzéseket, fertőtlenítéseket, tisztításokat dokumentálja, azokról adott esetben jegyzőkönyvet vegyen fel.
A fentiekkel összefüggésben azonban hangsúlyozzuk, hogy az önkormányzati tulajdonú konténerek esetében problémákhoz vezethet, ha a hulladék begyűjtésének és a hulladékgyűjtő konténerek tisztításának, fertőtlenítésének feladata elválik egymástól. Az önkormányzat a tisztítás szükségességéről esetenként csak késve szerezhet tudomást, így feladatát nem tudja azonnal elvégezni. Eredményesebb lehet tehát, ha az önkormányzat tulajdonában álló konténerek esetében a közszolgáltató a hulladék begyűjtésével egyidejűleg gondoskodik a hulladékgyűjtő edények és a begyűjtő hely tisztításáról és fertőtlenítéséről.

(*a jegyző és a felügyelőség összefonódó hatáskörei hulladékgazdálkodási ügyekben*) A bajai Tajga Depo szárító kazán működésével kapcsolatos panaszokkal kapcsolatosan hozott állásfoglalásunkban[983] rámutattunk, hogy az ilyen létesítmények tipikusan a levegőtisztaság-védelmi és a hulladékgazdálkodási hatásköröket érintenek. Megállapítottuk, hogy a jegyző hulladékgazdálkodási feladat- és hatásköréről szóló rendelet[984] értelmében a Hgt. szerinti adatszolgáltatás, tájékozta-

[980] 21. § (1) bekezdése és (3) bekezdés, a) pont
[981] 241/2001. (XII.10.) Korm. rendelet
[982] 1. § g) pontja
[983] JNO-336/2011
[984] 241/2001. (XII.10.) Korm. rendelet

tó adat és összefoglaló jelentés bekérése útján történő, a jogszabályok és a hatósági előírások megtartására kiterjedő ellenőrzés a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozik[985]. A Hgt. felhatalmazza az eljáró hatóságot arra, hogy a hulladék termelőjénél, birtokosánál, kezelőjénél rendszeres, illetve rendkívüli ellenőrzést végezzen, ugyanakkor rögzíti, hogy a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása tekintetében már a felügyelőségek minősülnek környezetvédelmi hatóságnak[986]. Megjegyezni kívánjuk azonban, hogy a hatásköri korlátozottságából következően a felügyelőség vizsgálata csak a hulladékgazdálkodással összefüggő kérdésekre terjedhet ki, a levegővédelmi hatáskör tekintetében mindenképpen át kell tenni az ügyet a jegyzőhöz. Mindenesetre, még amennyiben a hatásköri szabályozás az ilyen ügyekben nem teljesen egyértelmű, az a hatóság, amelyik a panaszt először megkapja, a jogbiztonság és az egészséges környezethez való jog követelményei alapján köteles haladéktalanul megvizsgálni azt és annak alapján a szükséges intézkedéseket megtenni.

(*a vörösiszap-lerakóra vonatkozó összetett szabályozás környezetvédelmi része*) Az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában készített állásfoglalás-tervezetünkben[987] az ügy hulladékgazdálkodási jogi hátterét is elemeztük. A Hgt. alapján a hulladékártalmatlanítás – a környezetvédelmi hatóság engedélyében megfogalmazottak szerint – történhet hulladéklerakóban történő lerakással is[988]. A hulladéklerakásról szóló KvVM rendelet[989] hatálya[990] kiterjed a Hgt. hatálya alá tartozó, lerakással ártalmatlanítható hulladékra, a hulladék lerakására, valamint a hulladéklerakó létesítésével, üzemeltetésével, lezárásával és utógondozásával kapcsolatos tevékenységre, valamint ezek engedélyezésére, a műszaki védelem nélkül létesített hulladéklerakó felülvizsgálatára, üzemeltetésére, rekultivációjára. A KvVM rendelet szerint hulladéklerakó az olyan hulladékártalmatlanító létesítmény, amely a hulladéknak a földtani közeg felszínén vagy a földtani közegben történő lerakására szolgál[991], ideértve a termelő hulladékának a termelés helyén történő ártalmatlanítására szolgáló létesítményt is.
Ugyanakkor a vörösiszap-tároló megvalósításának és működtetésének jogszerűségét nem csak a környezetjog, hanem az építési jog, azon belül pedig a sajátos építményfajtákra[992] vonatkozó szabályok tükrében is vizsgálni kell. Ez legalábbis az ügy által átfogott időintervallum nagy részében igaz volt, azonban az Étv. által adott építmény definíció a hulladéklerakó vonatkozásában jelentősen megváltozott, az Étv. 2008. szeptember 1-jén hatályba lépett módosítása eredményeként a fogalom-meghatározásból ugyanis kikerült a környezetvédelemmel kapcsolatos építmények köre. Ezáltal egy sajátos joghézag keletkezett, minthogy sem KöM rendelet[993] hulladéklerakó fogalma, sem a Hgt. nem definiálja a lerakót sajátos építményfajtaként, ami a környezetjog alá tartozna. Ennek alapján a vizsgálatunkban hajlottunk arra, hogy még a jogszabályváltozás

[985] 1. § g) pont
[986] 44. § (2) bekezdés
[987] JNO-619/2010
[988] 19. § (1) bekezdés a) pont
[989] A hulladéklerakás, valamint a hulladéklerakók lezárásának és utógondozásának szabályairól és egyes feltételeiről szóló 20/2006. (IV.5.) KvVM rendelet
[990] 1. § (1) bekezdés
[991] 2. § f) pont fa) alpont
[992] Étv. 2. § 18. Sajátos építményfajták: többnyire épületnek nem minősülő, közlekedési, hírközlési, közmű- és energiaellátási, vízellátási és vízgazdálkodási, bányaműveléssel kapcsolatos és atomenergia alkalmazására szolgáló, valamint a honvédelmi és katonai, továbbá a nemzetbiztonsági célú, illetve rendeltetésű, sajátos technológiájú építmények (mérnöki létesítmények), amelyek létesítésekor - az építményekre vonatkozó általános érvényű településrendezési és építési követelményrendszeren túlmenően - eltérő, vagy sajátos, csak arra a rendeltetésű építményre jellemző, kiegészítő követelmények megállapítására és kielégítésére van szükség. (A 2011. január 1-jén hatályba lépett módosítás eredményeként a bányászati hulladék kezelésével kapcsolatos építmények is bekerültek a felsorolásba.)
[993] A létesítmény vízjogi üzemeltetési engedélyének 2002-es módosításakor a hulladéklerakás, valamint a hulladéklerakók lezárásának és utógondozásának szabályairól és egyes feltételeiről szóló 22/2001. (X.10.) KöM rendelet volt hatályban, melynek 2. § b) pontja a hulladéklerakó telepet a következők szerint definiálta: a hulladéklerakás feladatát megvalósító építmények összessége. Hulladéklerakónak minősül az üzemi hulladéklerakó, amelyben a hulladék termelője saját telephelyén valósítja meg az általa termelt hulladék lerakását. E rendelkezés időbeli hatálya alatt sem kezelte ugyanakkor a Hgt., illetve e rendelet a hulladéklerakót sajátos építményfajtaként.

után is, mivel külön jogszabály nem nevesíti a vörösiszap-tározót és a hasonló létesítményeket a környezetvédelemmel kapcsolatos sajátos építményfajtaként, így e rendelkezéseket figyelembe véve engedélyezése az Étv. hatálya alá tartozik, az Étv. szerinti építménynek tekintendő. Az Étv. módosítás előtt hatályos szabályozás értelmében azonban a vörösiszap-tározót mindenképpen általános építménynek kellett minősíteni. Ebben az esetben a következő szabályok voltak irányadók a tározó engedélyezése vonatkozásában.

(*a vörösiszap-lerakóra vonatkozó összetett szabályozás építésügyi része*) Az építésügyi hatóságokról szóló kormányrendelet[994] szerint az elsőfokú építésügyi hatósági feladatokat ellátó általános építésügyi hatóságként az önkormányzat jegyzőjét jelöli ki[995]. A Korm. rendelet kivételeket szabályozó rendelkezései között[996] nem említett sajátos építményfajták és a műemléki védelem alatt álló építmények tekintetében az építésügyi hatósági feladatokat ellátó hatóságot külön jogszabály jelöli ki. Ilyen jogszabály hiányában ezen építményfajtákat és építményeket érintő építésügyi hatósági ügyekben azonban az általános hatáskörű építésügyi hatóság jár el. Tekintettel arra, hogy ágazati jogszabály ilyen jellegű kijelölést sem tartalmaz, ezért ez a jogi helyzet – a sajátos építményfajták fogalmának 2011. január 1-jét megelőzően hatályos szövege alapján – a tározó vonatkozásában az általános építésügyi hatóság, vagyis a jegyző hatáskörét alapozta meg.
Esetünkben a tározó ugyanakkor nem kizárólag a vörösiszap lerakóhelyeként funkcionál, hanem szerepe van a timföldgyártás technológiájában, a technológia részét képezi. A vörösiszapzagy kiülepedése után a hordozó tömény lúg tisztább felső rétegeit letisztult szállítóvizét retúrszivattyú juttatja vissza a timföldgyár rendszerébe egy földbe fektetett acélcsövön keresztül[997]. A KvVM rendelet szerint a hulladéklerakó az olyan hulladékártalmatlanító létesítmény, amely a hulladéknak a földtani közeg felszínén vagy a földtani közegben történő lerakására szolgál. Ebben az esetben ugyanakkor a nátriumhidroxid továbbra is szerepet kap a technológia kapcsán, hiszen a kiülepítést követően azt visszavezetik, vagyis nem válik hulladékká. A vörösiszap ugyanakkor – a később bemutatottaknak megfelelően – egyértelműen hulladéknak minősül[998].
Megjegyezzük, hogy a létesítmény engedélyezése, építésfelügyeleti és építésügyi ellenőrzése a geodéziai, geotechnikai (talajrétegződés, földtani felépítés, talajfizikai jellemzők) viszonyok megítélésére is kiterjedő, statikai, valamint az alkalmazott technológiára, a zagy és a hulladék kémiai, fizikai jellemzőire, az esetleges havária esetén irányadó intézkedésekre, a környezetre gyakorolt hatásokra stb. vonatkozó speciális szaktudást igényel. A létesítmény engedélyezése és ellenőrzése olyan széleskörű ismereteket feltételez, amellyel az általános építésügyi hatóság nem rendelkezhet. Ezért indokolt volt sajátos építményfajtaként definiálni a tározókat és a jogalkotónak gondoskodnia kellett volna speciális építési jogi engedélyezési, és ami még fontosabb ellenőrzési jogkörökről.

(*a vörösiszap-lerakóra vonatkozó összetett szabályozás bányászati jog része*) Abban a kérdésben, hogy milyen létesítménynek minősül a tározó, és így mely hatóság gyakorolja az építésügyi hatáskört, meghatározó jelentősége van az Európai Unió 2006-ban hatályba lépett vonatkozó szabályozásának. Ennek értelmében ugyanis a vörösiszap speciális – bányászati – hulladéknak minő-

[994] Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII.23.) Korm. rendelet

[995] 1. § (1) A kormány az elsőfokú építésügyi hatósági feladatokat ellátó általános építésügyi hatóságként (a továbbiakban: elsőfokú építésügyi hatóság) - a sajátos építményfajták, a műemlékek kivételével és a repülőtér létesítésének, fejlesztésének és megszüntetésének szabályairól szóló kormányrendeletben meghatározott kivétellel - az építmények tekintetében
a) az 1/A. mellékletben megjelölt települési, fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjét a mellékletben felsorolt településekre is kiterjedő illetékességgel, és
b) az 1/B. mellékletben felsorolt települési önkormányzatok jegyzőjét, körjegyzőjét a mellékletben felsorolt településekre is kiterjedő illetékességgel jelöli ki.

[996] 1. § (4) bekezdés

[997] Ez a visszajuttatás azonban nem teljes. Az alkalmazott technológia eredményeképpen a tározott anyag felületén több méter mélységben állt a nátriumhidroxid, amelyben a mélységgel nő az ülepedő iszap koncentrációja. Az ülepedéshez idő kell, ezért a tározó működtetése során évekig és folyamatosan többszázezer köbméter erős lúg helyezkedik el a tározott anyag tetején. A működő (még nem lezárt) tározóban lévő lúg mindenkori mennyisége jóval nagyobb, mint a naponta be- illetve kiszivattyúzott mennyiség.

[998] Bányászati hulladék ld. VI. Jogi elemzés 1.3. pont

sül, amire ennélfogva speciális jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni. Az irányelv hatálybalépésétől tehát a vörösiszap-tározó kapcsán immár a bányászati hatóság építésügyi hatósági hatásköre is felmerül. 2006. május 1-jén lépett hatályba az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről szóló irányelv[999]. Az irányelv preambuluma szerint a Bizottság a bányászati tevékenységek biztonságos végzése érdekében kiemelt intézkedésként fogalmazta meg az iparágban keletkező hulladék kezelésének szabályozását. Rögzíti továbbá, hogy a közösségi környezetpolitika célkitűzéseinek megfelelően, minimumkövetelményeket szükséges megállapítani, amelyek lehetőség szerint megakadályozzák, vagy csökkentik az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladékok – mint például dúsítási maradékok (azaz olyan szilárd vagy iszapszerű hulladékok, amelyek az ásványok különböző eljárásokkal történő kezelése után maradnak vissza), meddő kőzet vagy fedőréteg (azaz olyan anyag, amelyet az ásványinyersanyag-kitermelő tevékenység során mozgatnak az érchez vagy ásványi testhez való hozzáférés folyamatában, beleértve a kitermelés előtti fázist is) és termőtalaj (azaz a föld felső rétege) - kezelésének következtében a környezetre és az emberi egészségre gyakorolt káros hatásokat, mindaddig, amíg azok hulladéknak minősülnek a hulladékokról szóló irányelvben[1000] foglalt vonatkozó fogalom-meghatározásnak megfelelően.

A bányászati hulladékról szóló irányelv hatálya az ásványkincsek kutatásából, kitermeléséből, feldolgozásából és tárolásából, valamint külszíni bányászatból származó hulladék (együtt: ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladék) kezelésére terjed ki[1001]. Az irányelvet a bányászati törvény módosításáról szóló törvény[1002], valamint a bányászati hulladékok kezeléséről szóló Gazdasági és Közlekedési Minisztériumi (GKM) rendelet[1003] ültette át a magyar jogba. A GKM rendelet hatálya[1004] egyebek közt kiterjed az ásványi nyersanyagok kutatásából, kitermeléséből, feldolgozásából és tárolásából származó hulladékok (együtt: bányászati hulladék) kezelésére. Meghatározza és alkalmazza a dúsítási maradékok mint szilárd vagy iszapszerű hulladékok fogalmát, amelyek az ásványok elválasztástechnikai – törés, őrlés, osztályozás, flotálás, és más fizikai, kémiai – eljárásokkal történő előkészítése után maradnak vissza. A GKM rendelet megadja a bányászati hulladékok[1005] kezelésére szolgáló hulladékkezelő létesítmény[1006] fogalmát is mely szerint ilyen létesítménynek minősül a szilárd vagy folyékony halmazállapotú, oldatban vagy szuszpenzióban lévő bányászati hulladéknak a gyűjtésére vagy elhelyezésére szolgáló, a bányavállalkozó (az irányelv fogalomhasználata szerint az üzemeltető vagyis jelen esetben a MAL Zrt.) kérelmére a bányafelügyelet által engedélyezett kijelölt terület. Ezek a létesítmények magukban foglalnak bármely gátat[1007] vagy egyéb, tárolásra, visszatartásra, elkülönítésre szolgáló, illetve a létesítményt egyéb módon szolgáló építményt, továbbá - bár nem kizárólagosan - a meddőhányókat és tározókat, de nem beleértve a bányatérségeket, amelyekbe a hulladékot az ásvány kitermelését követően rehabilitációs és építési célból visszatöltik. A GKM rendelet által megadott fogalom szerint a tározó: „finom szemcséjű hulladékok – általában dúsítási maradékok –, továbbá változó mennyiségű, az ásványkincsek feldolgozásából, valamint az ipari víz tisztításából és hasznosításából származó szabad víz tárolására szolgáló természetes vagy mesterséges létesítmény".

Rendelkezik továbbá a GKM rendelet a hulladékkezelő létesítmények építéséről és irányításáról, illetőleg a súlyos balesetek megelőzésével kapcsolatos teendőkről. A súlyos baleset fogalmát az

[999] Az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 2006/21/EK irányelve[999] az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról

[1000] A hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv

[1001] 2. cikk

[1002] A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény módosításáról rendelkező 2007. évi CXXXIII. törvény

[1003] A bányászati hulladékok kezeléséről szóló 14/2008. (IV.3.) GKM rendelet

[1004] 1. § (1) bekezdés

[1005] GKM rendelet 2. § 6. pont: *hulladék:* a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 3. § *a)* pontjában meghatározott hulladék

[1006] GKM rendelet 2. § 8. pont.

[1007] GKM rendelet 2. § 4. pont: gát: mesterséges építmény víznek vagy hulladéknak egy mesterséges térben való visszatartására vagy elkerítésére;

irányelvvel összhangban az alábbiak szerint adja meg: „a bányaüzem[1008] területén történő olyan esemény, amely e rendelet alkalmazási körébe tartozó bármely létesítményben nyersanyag-kitermelésből származó hulladék kezelését is magában foglaló tevékenység során következik be, és az emberi egészség, illetve a környezet súlyos veszélyeztetéséhez vezet akár azonnal, akár késleltetve, a helyszínen vagy azon kívül".
Az irányelvnek megfelelően pénzügyi biztosítékot[1009] is kell képezni annak érdekében, hogy teljesüljön a GKM rendelet szerint kiadott engedélyekből következő minden kötelezettség, illetőleg hogy bármikor azonnal hozzáférhető alapok legyenek a hulladékkezelő létesítmény által érintett terület rehabilitációjára.

(*az engedélyezési hatáskör vörösiszap-tározókra*) Az európai jog alakulása és az azt lekövető magyar szabályozás lényegében eldöntötte azt a kérdést, hogy melyik hatóságnak kell a vezető szerepet vinni az ilyen létesítmények megvalósítása és működtetése kérdéseiben. Ez, úgy gondoljuk, nem szünteti meg a tevékenységgel kapcsolatos nagyon fontos környezetvédelmi és építésügyi vonatkozásokat, e hatóságoknak, lévén, hogy a bányászati hatóságok a náluk meglévő szakértelemmel nem rendelkeznek, mindenképpen részt kell venni a különböző engedélyezési eljárásokban, illetőleg, szükség szerint önállóan is, az ellenőrzésben.
A bányafelügyelet tehát a GKM rendelet előírásainak megfelelően engedélyezi a bányászati hulladékkezelő-létesítmény létesítését és működtetését[1010], megállapítja továbbá, hogy a létesítmény „A" osztályba tartozik-e. A hulladékkezelő létesítmény osztályozásának kritériumait a GKM rendelet határozza meg[1011]. E szerint a létesítmény „A" osztályú besorolást kap többek között, ha hiányosság vagy helytelen üzemeltetés – például meddőhányó vagy zagytározó gát leomlása – súlyos balesetet okozhat, kockázatfelmérés alapján figyelembe véve az olyan tényezőket, mint a hulladékkezelő létesítmény jelenlegi vagy jövőbeni mérete, elhelyezkedése és környezeti hatása[1012]. Az általános értékelés kapcsán szintén „A" osztályú a létesítmény minősítése, ha a létesítmény szerkezeti épségének sérülése vagy a létesítmény helytelen üzemeltetése következtében előálló meghibásodás rövid vagy hosszú távon haláleseteket eredményezhet, veszélyeztetheti az emberi egészséget, illetve komoly veszélyt jelent a környezetre[1013]. A GKM rendelet 1. számú melléklete ezeken túlmenően meghatározza a szerkezeti épség, a helytelen üzemeltetés, a meghibásodás következményeinek, a zagytározók, illetve meddőhányók értékeléseinek szempontjait, az „A" osztályú besoroláshoz kapcsolódó kritériumokat.

(*az érintett szakmai hatáskörök integrációja*) Az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában készített állásfoglalás-tervezetünkben[1014] megállapítottuk, hogy az irányelv, illetve a rendelkezéseit átültető GKM rendelet szabályai egyértelműen alkalmazhatók a vörösiszap elhelyezésére szolgáló tározók vonatkozásában. Mind fogalomhasználatában (tározó, gát, hulladékkezelő létesítmény), mind a létesít-

[1008] Az irányelv fogalomhasználata szerint a bányaüzem telepnek minősül. Az irányelv 3. cikk 28. pontja szerint: „28. „telep": egy üzemeltető irányítása alatt lévő, meghatározott földrajzi helyen található területek összessége".
[1009] GKM rendelet 13. §
[1010] 6. § (1) A bányafelügyelet a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII.19.) Korm. rendelet 13. § (3) bekezdés *i)* pontjának megfelelően a műszaki üzemi terv keretében fogadja el a bányászati hulladék-gazdálkodási tervet, és a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 31. §-a, valamint a külön jogszabály szerinti eljárásban engedélyezi a bányászati hulladék-kezelő létesítmény működését. Az engedély tartalmazza a (2) bekezdésben foglaltak alapján hozott határozatokat, és megjelöli, hogy a 8. §-ban és az 1. mellékletben meghatározottakkal összhangban a hulladékkezelő létesítmény „A" osztályba tartozik-e.
(2) Az engedélykérelem a következőket tartalmazza:
a) az üzemeltető megjelölése,
b) a hulladékkezelő létesítmény javasolt helye,
c) a 4. § szerinti bányászati hulladék-gazdálkodási terv,
d) pénzügyi garancia vagy azzal egyenértékű megfelelő intézkedés a 13. §-nak megfelelően,
e) az üzemeltető által megadott információk, ha a létesítményhez külön jogszabály által előírt környezeti hatásvizsgálat szükséges.
[1011] A rendelet 1. számú melléklete
[1012] GKM rendelet 1. számú melléklet I. a) pont
[1013] GKM rendelet 1. számú melléklet II. A létesítmény baleseti kockázatának értékelése I. Általános értékelés 1. pont
[1014] JNO-619/2010

mény jellege és minősítése vonatkozásában e normák alapján egyértelműen bányászati hulladékkezelő létesítménynek, így az Étv. fogalomkörében bányaműveléssel kapcsolatos sajátos építményfajtának minősülnek, melynek kapcsán az ágazati jogszabály jelöli ki az eljáró hatóságot. A bányászati eljárásokról szóló kormányrendelet[1015] határozza meg a bányászati szakigazgatással kapcsolatos eljárásokban közreműködő szakhatóságok körét. E szerint a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség a bányahatósági eljárásokban csak abban az esetben vesz részt szakhatóságként, ha a tevékenység megkezdéséhez környezetvédelmi engedély, vagy egységes környezethasználati engedély nem szükséges. Természetesen elhibázottnak tartjuk ezt a leszűkítő szabályozást, a környezetvédelmi szempontok háttérbe szorításával a jogalkotó nagyon komoly kockázatot vállal[1016]. Az ajkai vörösiszap-tározóhoz hasonló esetekben azonban kétség sem férhet a környezetvédelmi hatóságok szakhatósági részvételének szükségességéhez.

(*a hulladék veszélyes fogalma*[1017]) A Bizottság 2000. május 3-i határozata[1018], illetve a hazai uniós megfelelést szolgáló a hulladékok jegyzékéről szóló KöM rendelet[1019], mely az Európai Hulladék Katalógus (EWC) kódszámait tartalmazza, a vörösiszapot[1020] az ásványok kutatásából, bányászatából, kőfejtésből, fizikai és kémiai kezeléséből származó hulladéknak minősítik. Ez önmagában nem tisztázza azt a kérdést, hogy a vörösiszap veszélyes vagy nem veszélyes hulladéknak minősül-e, ugyanakkor nyilvánvaló különbség van a tömény lúgban és a tiszta vízben szuszpendált anyag között. Annyit legalább biztosnak gondolhatnánk, hogy bányászati hulladékról van szó, azonban a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal honlapján található Útmutató, mely a bányászati hulladékkezelés szabályozása gyakorlati alkalmazásához[1021] hivatott jogértelmezési segítséget nyújtani, ugyanakkor más álláspontot fogalmaz meg. Az Útmutató 13. pontja teszi föl a következő kérdést: „13. Bányászati hulladéknak minősül-e a timföldgyártási vörösiszap?" Az adott válasz szerint: „Nem! A Bt. 49. § 4. pontjában a bányászat definíciója szerint ('ásványi nyersanyag helyben végzett előkészítése') nem ide tartozó, annak ellenére, hogy az Európai Hulladék Katalógus bányászati hulladékok fejezete tartalmazza."
A Bt.[1022] a bányászatot (bányászati tevékenységet)[1023] az alábbiak szerint definiálja: ásványi nyersanyagok kutatása, feltárása és kitermelése, az e tevékenységek során keletkező hulladékok kezelése, valamint az ásványvagyon-gazdálkodás. Bányászati tevékenységnek minősíti továbbá a kitermelt ásványi nyersanyag helyben végzett előkészítését, osztályozását, a szénhidrogénbányászatban elsődleges feldolgozását, valamint az e tevékenységek során keletkezett hulladék kezelését is. A bányászati tevékenység fogalma a magyar bányászati hatóságok szerint tehát szűken értelmezendő, vagyis a hulladékkezelés kizárólag akkor minősül ilyen jellegű tevékenységnek, ha az az ásványi nyersanyagok feltárása és kitermelése során keletkezik, a Btv. a feldolgozást nem tekinti bányászati tevékenységnek. A Magyar Bányászati és Földtani Hivatal Útmutatója alapján a vörösiszap azért nem minősül bányászati hulladéknak, mert a kitermelt bauxit feldolgozása nem helyben, a kitermelés helyén történik.
Mindezek alapján az állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a magyar jogalkotó az irányelvet nem megfelelően ültette át a Bt. módosításáról rendelkező törvényben. A Bt. bányászati tevékenység definíciója és a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal Bt.-ből levezetett értelmezése

[1015] A Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról szóló 267/2006. (XII.20.) Korm. rendelet 3. számú melléklete
[1016] A létesítési engedélyezési eljárások vonatkozásában a szakhatósági hatáskört a hatósági eljárások egyszerűsítésének és gyorsításának céljából vették el a felügyelőségektől. Az döntést azzal indokolták, hogy a környezetvédelmi hatóságnak a hatásvizsgálati eljárás lefolytatása során van lehetősége – előzetesen - a projekt vizsgálatára. Ez ugyanakkor azt eredményezi, hogy a felügyelőség nem követheti nyomon a projekt megvalósítását, nem rendelkezik elegendő információval a későbbiek során.
[1017] A szójáték dr. Kiss Csaba a Jegyző c. folyóiratban megjelent hasonló című cikkéből származik.
[1018] 2000/532/EK
[1019] 16/2001. (VII.18.) KöM rendelet
[1020] 1. számú melléklet a 16/2001. (VII.18.) KöM rendelethez A) Alaplista 01 03 09 timföld termeléséből származó vörösiszap, amely különbözik a 01 03 07-től
[1021] Útmutató a bányászati hulladék-kezelés szabályozása gyakorlati alkalmazásához (Magyar Bányászati és Földtani Hivatal, 2009. január), http://www.mbfh.hu/gcpdocs/200902/utmutato_banyaszati_hulladek_kezeles_szabalyozashoz.pdf
[1022] A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény
[1023] Btv. 49. § 4. pont

ellentétes az irányelv rendelkezéseivel, mely bányászati hulladéknak tekinti – feldolgozás helyétől függetlenül – az ásványi nyersanyagok kutatásából, kitermeléséből, feldolgozásából és tárolásából származó hulladékot. Az irányelv helytelen átültetése, a Bt. nem megfelelő módosítása jogbizonytalansághoz és téves jogértelmezéshez vezetett, azt eredményezte, hogy a bányászati hatóságok hatáskörük hiányát állapították meg.

Ellenőrzés és szankciók a hulladékgazdálkodásban

Azokat a hulladéklerakókat, amelyek nem feleltek meg az európai jog követelményeinek, be kellett zárni. Nyilvánvaló, hogy az egyébként szintén engedélyköteles bezárással még nem oldódnak meg az érintettek környezeti problémái, hiszen a keletkező kommunális és egyéb hulladékot máshová kell elszállítani, a hulladék átmeneti tárolásáról, esetenként szétválogatásáról gondoskodni kell és a felhagyott lerakók által okozott környezeti veszélyeket (pl. talajvíz szennyezés, kiporzás) is szemmel kell tartani, szükség esetén pedig be kell avatkozni. Hasonlóképpen folyamatosan monitorozni kell a közterületen elhelyezett, ezért eleve sok konfliktussal járó hulladékgyűjtő szigetek környezetállapotát is.

(*a műszaki feltételeknek nem megfelelő kommunális hulladéklerakókkal kapcsolatban felmerülő problémák és kezelésük*) A hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló rendelet[1024] (a továbbiakban: rendelet) szerint azt a hulladéklerakót, amely nem felelt meg a rendeletben előírtaknak, 2009. július 16-ig be kellett zárni[1025]. Az elénk került gyakorlati ügyekből azonban azt láttuk, hogy a bezárás nem egymozzanatos, éppen ezért nem is könnyen definiálható fogalom és még az sem teljesen világos, hogy a kezelő milyen mértékig felelős a rajta kívül álló, illegális használatért. Az Esztergom-Kertváros területén működő hulladéklerakó ügyében[1026] a nevének elhallgatását kérő panaszos beadványa szerint Esztergom-Kertváros területén található egy hulladéklerakó, mely a település kommunális hulladékát fogadta éveken keresztül. Annak ellenére, hogy a lerakó műszaki védelemmel nincs ellátva, jelenleg is üzemel. A beadvány szerint a lerakó engedély nélkül működött és működik, ennek ellenére a felügyelőség és a település önkormányzata nem tette meg a szükséges intézkedéseket. Az ügyben megállapítottuk, hogy a települési szilárd hulladék kezelésére vonatkozó közszolgáltatást Esztergom város területén egy Kft. végzi. A települési hulladékot a Kft. az Esztergom-Kertváros területén működő, a panaszban is említett, Kesztölci úti hulladéklerakóra szállította. A lerakó nem veszélyes hulladék-lerakóként, illetve inert hulladéklerakóként üzemelt. A lerakón az inert hulladékot előkezelték, a nem veszélyes hulladékot lerakással ártalmatlanították.
Mivel a lerakó az aljzatra és az oldalszigetelésre vonatkozó jogszabályi előírásoknak nem felelt meg[1027], így annak működését a felügyelőség 2009. július 16-ig engedélyezte[1028]. Ezen időpont óta a települési szilárd hulladékot a Kft. egy 2009. június 30-án megkötött beszállítói szerződés szerint Bicskére, a regionális lerakóra szállítja. A felügyelőség erre vonatkozóan tájékoztatást is kért Esztergom város jegyzőjétől, még a lerakó bezárását megelőzően.
Az önkormányzat a Kesztölci úti lerakó rekultivációját, illetve egy részén inert hulladék lerakó kialakítását tervezi. A rekultiváció finanszírozására pályázati forrásokat vesznek igénybe. A felü-

[1024] 20/2006. (IV.5.) KvVM rendelet
[1025] 19. § (4) bekezdés
[1026] JNO-33/2010
[1027] A hulladéklerakó létesítésének és üzemeltetésének követelményeit a rendelet 1. számú melléklet tartalmazza. Ez a melléklet rögzíti többek között a szigetelésre, csurgalékvíz, illetve csapadékvíz elvezetésre vonatkozó követelményeket, és a lerakó őrzésére vonatkozó szabályokat. Amennyiben egy lerakó ezen követelményeket nem teljesítette, úgy a rendeletben megszabott határidő lejártát követően jogszerűen nem működhetett tovább. A hulladéklerakó bezárását vagy az üzemeltető jelentette be a felügyelőség felé, vagy pedig a felügyelőség adott ki kötelezést a jogellenesen működő hulladéklerakó bezárására. A bezárást követően a lerakó rekultivációjára, illetve utógondozására kerül sor.
[1028] A lerakó a Kft. részére kiadott, nem veszélyes hulladéklerakó üzemeltetésére vonatkozó 2004-ben kiadott, még 2004-ben kiegészített, több alkalommal módosított környezethasználati és (a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás alapján kiadott) környezetvédelmi működési engedély alapján működött.

gyelőség a hulladéklerakási tevékenység felhagyására engedélyt adott, egyben a rekultivációt 2013. július 30-ig engedélyezte. A telephelyen a lerakás megszűnt, de a szelektíven gyűjtött, illetve települési szilárd hulladék beszállítására még sor került. Azok mérlegelés és dokumentálás után kerültek a bicskei lerakóra, illetve az átvevőhöz.
A felügyelőség tájékoztatása szerint a lerakó működését évente egyszer ellenőrizték. Az ellenőrzések során tapasztaltak hiányosságokat, így bírságok kiszabására, illetve kötelezések kiadására is sor került.[1029] A lerakó bezárását követően is tartottak ellenőrzést a területen, amely során megállapították, hogy a Kft. inert hulladékot tárol engedély nélkül a lerakón, így a felügyelőség ennek abbahagyására szólította fel a céget. Mivel ezen felszólításnak a Kft. nem tett teljes mértékben eleget, így bírságolási, illetve kötelezési eljárás indult vele szemben. A lerakó működésével kapcsolatban ezen kívül még kétszer érkezett bejelentés, amelyek a lerakó szigetelésének nem megfelelőségére hivatkoztak. A rendelkezésre álló monitoring adatok ugyanakkor szennyezést nem mutattak.
A polgármester tájékoztatása szerint nem folyt a területen illegális hulladék-elhelyezés. Álláspontja szerint ez a jövőben is kizárható, mivel az illetéktelen bejutás lehetősége nem valószínűsíthető, hiszen a lerakó megközelítőleg 80%-ban körbe van kerítve. A lerakó egyik részét a terepviszonyok miatt nem kerítették körbe, azon az oldalon 15 méter magas gát akadályozza a bejutást. A lerakón napközben portaszolgálat, este és éjjel őrszolgálat működik.

(*a hulladékgyűjtő konténerek tisztításának ellenőrzése*) A gombai hulladékgyűjtő-konténer elhelyezése tárgyában született állásfoglalásunkban[1030] megállapítottuk, hogy sem a Hgt. vonatkozó szabálya[1031], sem a hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló kormányrendelet[1032] nem határozza meg a közszolgáltatási szerződés tartalmát arra vonatkozóan, hogy a hulladékgyűjtő konténerek tisztítása a közszolgáltató vagy az önkormányzat feladata[1033], ezért a hulladékkezelési közszolgáltatás keretén belül e kérdés eldöntése a felek megállapodásán alapul. Arról tehát, hogy az önkormányzat saját maga vagy a közszolgáltató látja-e el a tisztítási feladatokat, a két fél szabadon dönthet. A cél a hatékonyság biztosítása, azaz a feladat teljesítése, illetve a teljesítés elmaradása esetén annak kikényszerítése és a szankcionálás. A helyi hulladékgazdálkodási jogköröket ellátó jegyző ugyanakkor panasz, illetve beadvány hiányában is köteles eleget tenni jogszabályon alapuló, a települési szilárd hulladék begyűjtése ellenőrzésére vonatkozó kötelezettségének, amibe természetesen beleértendő a gyűjtőedények tisztításának a kérdése is. Állásfoglalásunkban megállapítjuk tehát, hogy a jegyző az ellenőrzések elmulasztásával, ezzel összefüggésben továbbá azzal, hogy nem észlelte a rendszeres fertőtlenítés hiányát, az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott. Emellett az önkormányzat maga is mulasztott, ezért ajánlással fordultunk Gomba község önkormányzatához is, hogy vizsgálja meg a hulladékkezelési közszolgáltatási szerződés módosításának lehetőségét és indokoltságát, hogy az önkormányzati tulajdonú konténerek tisztítására és fertőtlenítésére vonatkozó kötelezettség a továbbiakban a közszolgáltatóra ruházható-e.

[1029] 2008-ban végrehajtási (eljárási alapú) bírság, illetve kötelezés a veszélyes hulladékok kezelőnek történő átadására, ezen határozat végrehajtását elrendelő és szintén eljárási jellegű bírság 2009-ben, 2008-ban vízvédelmi bírság, a felszín alatti vizekkel kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettség nem teljesítése miatt, végül 2009-ben bírság az egységes környezethasználati engedélyben foglaltak megsértése miatt.
[1030] JNO-521/2010
[1031] 28. §
[1032] A hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről szóló 224/2004. (VII.22.) Korm. rendelet
[1033] A Korm. rendelet 12. § (1) bekezdésében volna ennek helye

II.6.2. Lakossági hulladékégetés

A probléma környezetpolitikai, közegészségügyi értékelése

A JNO-nál dolgozó szakértők (vegyészek, orvosok) alaposan körbejárták a lakossági hulladékégetés ma még a nyilvánosság számára kevéssé ismert témaköreit és cselekvésre ösztönző tényeket tártak elénk a hivatalból indított átfogó témavizsgálat természettudományos fejezeteiben.

(*a lakossági hulladékégetés egészségügyi hatásai*) Az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről szóló állásfoglalás-tervezetben[1034] áttekintettük a lakossági hulladéktüzelés következtében fellépő légszennyezés tényeit és ezek egészségügyi hatásait. Az illegális lakossági hulladékégetés jelentős mennyiségű port, SO_2-t, CO-t valamint egyéb légszennyező anyagokat juttat a levegőbe, amelyek az alábbiakban kifejtettek szerint komoly egészségkárosító hatással rendelkeznek. A hulladékok „házi" égetése körében gyakori a műanyagok égetése. A műanyagok kőolajból készülnek, előállításuk során nagyon sokféle, az emberi egészségre általában káros adalékanyagot is felhasználnak, amelyek az égetés során további igen szennyező részecskékkel terhelik a levegőt. A probléma súlyát kiemeli, hogy a légszennyezettség tekintetében egyre meghatározóbb tényező a lakossági tüzelés. 2007-ben Magyarországon az összes részecske kibocsátás forrásai közül a lakossági kibocsátás 30%-t (18,15 ezer tonna/év) tett ki[1035].
A levegő szennyezettsége az egészségügyi kockázatok kiemelt jelentőségű faktorának tekinthető. Szív- és érrendszeri, valamint légzőszervi betegségeket okozva átlagosan 8,6 hónappal rövidíti meg az európaiak életét, amely azonban a legszennyezettebb területeken akár a 13 hónapos értéket is elérheti[1036]. A városlakók körülbelül 90%-a ma is a World Health Organization (a továbbiakban: WHO) határértékeknél magasabb szennyezőanyag mennyiségnek van kitéve. Az allergia és az asztma a legsúlyosabb és legelterjedtebb népbetegségek közé tartoznak. Ezek kialakulásában a légszennyezés szerepe rendkívül fontos.
A legfőbb szennyezők a szálló por, az ózon és a nitrogéndioxid. Az ezekkel kapcsolatos rizikó nem csökkent, sőt, egyes helyeken nőtt 2000 és 2006 között.[1037] Az egyes légszennyező anyagok egészségügyi hatását a következőkben foglaljuk össze.[1038]

(szálló por) A szálló por[1039] esetében nem a hétköznapi értelemben vett porról van szó, hanem a levegőben lebegő úgynevezett *aeroszol* részecskékről[1040], amelyek átmérője a mikrométernél (a milliméter ezredrészénél) is kisebb lehet. A 10 mikron átmérőjű PM_{10} frakció elsősorban a talaj eróziójából származik, valamint az utak kopásából és ipari tevékenységből származó részecskéket is tartalmaz. A legveszélyesebbek a 2,5 mikrométernél kisebb szemcsék (hivatalos jelölésük $PM_{2.5}$). Számos vizsgálat kimutatta, hogy az emberi egészségre károsabbak, mint a durvább mérettartományba eső aeroszolok, mert mélyebben behatolnak a légzőszervekbe, és felületükön veszélyes, rákkeltő anyagok telepedhetnek meg. A $PM_{2.5}$ aeroszol részecskék fő – emberi tevékenységből származó – forrásai a közlekedés (főleg a dízelüzemű járművek), az energiatermelés

[1034] JNO-420/2011
[1035] Fővárosi Levegőtisztaság-védelmi Kft., 2010.
[1036] WHO jelentés alapján
[1037] WHO Europe: The European Health Report 2009
[1038] Magyarország környezetegészségügyi helyzete http://efrirk.antsz.hu/oki/kehelyz/Kornyezetegeszsegugyi_helyzet_2007.pdf
[1039] Nemzetközi rövidítése: PM (particulate matter)
[1040] Az *aeroszolok* a 10 μm-nél kisebb átmérőjű szennyezőanyagok. Halmazállapotukat tekintve lehetnek szilárd és cseppfolyós anyagok egyaránt, közös tulajdonságuk, hogy kis tömegük következtében ülepedési sebességük is kicsi. Halmazállapotuk szerint csoportosíthatók:
- finom por, ami csak szilárd szemcséket tartalmaz
- füst, ami szilárd és folyékony anyagok diszperz rendszere
- köd, ami csak cseppfolyós anyagokból áll.

Szinte minden tüzelőanyag elégetésekor keletkezik ilyen szennyeződés, egyéb ipari tevékenységek (kőolaj-finomítás, vegyipari üzemek, kohászat stb.) során is keletkeznek. Méretük szerint két csoportba oszthatók:
- 10-0,1 μm átmérőjűek lassan ülepednek, stabil aeroszolt képeznek,
- 0,1-0,001 μm átmérőjűek már nem ülepednek, viselkedésük a gázokéhoz hasonló.

(szén-, olaj-, fatüzelésű kazánok), az ipar (fémkohászat, cementgyártás) és a mezőgazdaság (biomassza-tüzelés, tarlóégetés). 2008. évi adatok szerint Magyarországon $PM_{2.5}$ kibocsátás tekintetében a lakossági tüzelés – kazánok, kályhák – megelőzi a közlekedést, a fémkohászatot, a mezőgazdaságot és erdőgazdálkodást, valamint a cementgyártást is. Ezért a városokban a $PM_{2.5}$ koncentrációja télen, fűtési időszakban kétszerese is lehet a meleg évszakokban mért értékeknek. Ezt támasztja alá az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (OLM) 2009. évi szálló por PM_{10} mintavételi programjának összesítő értékelése[1041] is. Eszerint a szálló por PM_{10} frakció koncentrációjának éves szinten mért 24 órás átlag értekeit összehasonlítva látható, hogy a fűtési időszakban mért értékek lényegesen meghaladják a nem fűtési időszakban mért értékeket. A határérték-átlépés Miskolc, Búza téren volt a legnagyobb (a napok 21,43%-ában), a legmagasabb napi átlagot viszont Pécs, Szabadság úton mérték (97,98 Jg/m3). A túllépéseket valószínűleg a közlekedés és a lakossági fűtés együttes hatása okozza, a szennyezettség alakulását továbbá lényegesen befolyásolhatják a meteorológiai viszonyok is.
A kültéri levegő szálló por tartalma hosszú távon szív- és érrendszeri, légzőszervi betegségek előidézése által jelentős várható élettartam-csökkenést okozhat. A szálló por koncentráció emelkedése növeli az általános halálozás, az asztma, a krónikus nem specifikus légzőszervi betegségek, a szív-érrendszeri betegségek és a nem rosszindulatú tüdőbetegségek miatti halálozást is.[1042] Egyre több bizonyíték van arra is, hogy a megemelkedett szálló por koncentráció növeli a keringési és légzőszervi megbetegedések miatti kórházi betegfelvételek számát. Meg kell jegyezni, hogy az epidemiológiai vizsgálatok nem tudtak olyan küszöbértéket meghatározni, amely alatt már nem kellene számolni a szálló por egészségkárosító hatásával. A jelenlegi szennyezési szint hatását figyelembe véve egy átlagos magyar ember több mint egy évet veszít az életéből csak a $PM_{2.5}$ részecskeszennyezés következtében. A PM_{10} szennyezettség miatti életvesztés tekintetében – a lakosság számához viszonyítva – egy 38 ország adatait feldolgozó felmérés megállapításai szerint Magyarországon a legrosszabb a helyzet: évente körülbelül 15865 ember halálát okozza a PM_{10} légszennyezés.[1043]

(nitrogén-oxidok (NO, NO_2), szén-monoxid (CO) és kén-dioxid SO_2) A nitrogénoxidok elsősorban a járművek üzemanyagának elégése során, az energia-termelésből, valamint a fűtésből származnak.[1044] A külső légtérben jelenlévő oxidáló anyagok hatására a NO gyorsan átalakul NO_2-dá. A nitrogén-dioxid és reakciótermékei csökkent tüdőfunkciót és különféle légzőszervi megbetegedések kockázatának növekedését okozzák.[1045]
A szén-monoxid színtelen, szagtalan, erősen mérgező gáz; széntartalmú anyagok oxigénszegény környezetben történő, tökéletlen égetésekor keletkezik. Jellemzően a lakossági fűtés során, valamint (különösen hidegindításkor) a gépjárművek motorjában képződik. A szén-monoxid erős méreg, az oxigénnél sokkal erősebben kötődik hemoglobinhoz, így gyengíti a vér oxigénszállító képességét. Elhúzódó oxigénhiányos állapotot, súlyos esetben halált okozhat – ez azonban a hulladékégetés esetében ritkának tekinthető. A szénmonoxid alacsonyabb koncentrációja elsősorban az idegrendszerre hat károsan: csökkenti többek között a memóriaműködést, a tanulási képességet, a figyelmet, és az elvont gondolkodást is.[1046]
A SO_2 szennyezés legfőbb okozói a tüzelési folyamatok. A kén-dioxid kibocsátás elsősorban az elégetett tüzelőanyag kéntartalmától függ. Az SO_2 káros hatással van az élőlények szervezetére.

[1041] Országos Meteorológiai Szolgálat: Az OLM 2009. évi szálló por PM10 mintavételi programjának összesítő Értékelése. Készítette: MFO Levegőtisztaság-védelmi Referencia Központ http://www.kvvm.hu/olm/docs/2009_Ertekeles_Pah_nehezfem.pdf
[1042] Holgate, S. T. and B. Brunekreef, Air pollution and health. The Lancet, 2002. 360p. 1233-1242 http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(02)11274-8/abstract
[1043] Kevin Barrett, Frank de Leeuw et al: Health Impacts and Air pollution; ETC/ACC Technical Paper 2008/13, http://acm.eionet.europa.eu/docs/ETCACC_TP_2008_13_HealthImpact_AirPoll.pdf
[1044] Holgate, S. T. and B. Brunekreef, Air pollution and health. The Lancet, 2002. 360p. 1233-1242
[1045] WHO, Health Aspects of Air Pollution with Particulate Matter, Ozone and Nitrogen Dioxide, 2003, World Health Organization Europe: Bonn
[1046] Y Amitai, MD et al.: Neuropsychological Impairment From Acute Low-Level Exposure to Carbon monoxide Arch Neurol. 1998; 55:845-848.

Az állatoknál és az embereknél légzési nehézséggel járó mérgezési tüneteket eredményez, a nyálkahártya gyulladásos megbetegedésének egyik előidézője lehet. Emellett az embereknél gyakran orrmelléküreg-gyulladást, hörgőgyulladást és tüdőtágulatot vált ki. Vízzel reagálva kénessavat képez, amely a savas eső fő okozója. Savas esők hatására a talaj pH értéke 3,0 vagy még kevesebb is lehet. A savanyú csapadék csökkenti élővizeink pH értékét is. A kén oxidjai és a másodlagos reakciókban képződött származékaik a kibocsátás helyétől 100 km távolságban is károsíthatják a növényzetet, szennyezhetik a talajt és a vízkészleteket. A növényzet különösen érzékeny SO_2-ra. A levelekre lecsapódó nedvesség oldja a levegő SO_2 tartalmát, amely a klorofil megbontása útján gátolja a növényzet CO_2- asszimilációját. SO_2 jelenléte az épületek tartóssága szempontjából is káros, mert az esővel, hóval odakerülő kénessav reakcióba lép az építőipari kötőanyagokkal (pl. $CaCO_3$-al).

(műanyagok égetése során felszabaduló egyéb légszennyező anyagok) A lakossági hulladékégetés keretében gyakori a műanyagok égetése is. Az ennek során levegőbe kerülő részecskék a légszennyező anyagok körében a legveszélyesebbek. A leggyakrabban előforduló műanyagok a polietilén (PE) és polipropilén (PP). Ezekből készül a háztartásban használt eszközök jelentős része, valamint számos csomagolóanyag, zacskó, üdítős flakon és a papír üdítőitalos doboz belső burkolata is. Égésükkor nem csak víz és széndioxid, hanem az egészségre súlyosan ártalmas, rákkeltő anyagok is keletkeznek (például benzol, toluol). Szintén elterjedt a poliamid (nejlon) tartalmú hulladékok égetése – ebből ruházati termékek, használati tárgyak sora készül. Égésekor ammónia, hidrogén-cianid, nitrogénoxidok, szénhidrogének, aldehidek (formaldehid és acetaldehid), ketonok (Pl. ciklopentanon), karbonsavak (mono- és dikarbonsavak, adipinsav) és benzol keletkezik. A PVC (poli-vinil-klorid) alapanyagú termékek (csövek, padlóburkolatok, háztartási termékek) égetésekor többek között foszgén – maró hatású a szemre, bőrre, tüdőre; rákkeltő vinil-klorid; illetve dioxinok szabadulnak fel. Az ily módon felszabaduló káros anyagok egymás hatását felerősítve támadják meg az emberi szervezetet.[1047] A műanyagok égetése következtében az egészségkárosodás számos fajtájának az esélye nő jelentősen: ilyenek a daganatos megbetegedések, az impotencia, a magzatkárosodás, a máj- és vesekárosodás, a hormonális rendszer zavarai (pl. meddőség), a légzési elégtelenség, illetve a tüdőgyulladás. Mindezek mellett fontos megemlíteni, hogy ha ezek a hatások nem is okoznak közvetlenül kimutatható egészségkárosodást, a szív- és érrendszert, légzőrendszert vagy az immunrendszert károsító, gyengítő hatásukon keresztül megkönnyítik a más okokra visszavezethető betegségek, például légúti fertőzések kialakulását. Ezek a másodlagos megbetegedések további súlyos életminőség-romlást – vagy akár halált is – okozhatnak, különösen idősebb, vagy legyengült szervezetű emberekben. A benzol esetében a határérték-túllépés sokkal súlyosabb hatást okozhat, mint a korábban felsorolt anyagok esetén: – az illékony szerves anyagokra általánosan jellemző egészségügyi kockázatokon felül – rákkeltő, vérképzés-, magzat- és idegkárosító hatással bír.

[1047] Műanyagok égetésekor keletkező egészségkárosító anyagok és azok egészségkárosító hatása a Levegő Munkacsoport Ne égesd el! (második, bővített kiadás Budapest, 2006) kiadványa alapján:
Acetaldehid – Károsítja az idegrendszert, szöveti elváltozásokat okoz.
Aceton – Irritálja szemet.
Benzaldehid – Irritálja a szemet, a bőrt, a tüdőt. Értelmi károsodást okozhat.
Benzol – Rákkeltő, károsan hat a csontvelőre, a májra, az immunrendszerre.
Formaldehid – Súlyos szemkárosító, rákkeltő, tüdővizenyőt okozhat.
Foszgén – Az első világháborúban harcigázként alkalmazták. Maró hatású a szemre,bőrre, tüdőre.
Poli-klórozott dibenzo-dioxin – Irritálja a bőrt, a szemet és a légzőrendszert. Károsíthatja a keringési, az emésztő- és az idegrendszert, a májat, a csontvelőt és a belső elválasztású mirigyeket. Bőrgyulladást okozhat. Rákkeltő lehet már egészen kis mennyiségben is. Állatkísérletek arra utalnak, hogy károsan hathat az emberi szaporodásra.
Poli-klórozott dibenzo-furán – Irritálja a szemet és a légzőrendszert. Asztmát okozhat.
Toluol – Irritálja a szemet és a légzőrendszert, depressziót okozhat. Csökkent tanulási képességet és pszichológiai zavarokat, valamint impotenciát idézhet elő.
Vinil-klorid – Rákkeltő. Irritálja a szemet, a bőrt és a légzőrendszert. Hatással lehet a központi idegrendszerre, a tudati szint csökkenését okozza. Hatással lehet a májra, a lépre, a vérre és a kézujjak perifériás ereire, szöveteire és csontjaira.
Xilol – Irritálja a szemet. Hatással lehet a központi idegrendszerre, csökkenti a tudati szintet és rontja a tanulási képességet.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a lakossági kibocsátások jelentős mértékben (30%) hozzájárulnak a légkörbe juttatott légszennyező anyagok köréhez. A lakossági tüzelés következtében levegőbe kerülő légszennyező anyagok fajtái, illetve mértéke ezért nem elhanyagolható a levegő általános állapota szempontjából. Különösen fontos tehát, hogy a lakossági tüzelés során bekövetkező hulladékégetés megszűnjön, mivel ez olyan további ellenőrizetlen többlet károsanyag-terhelést jelent a levegőre, amely egészségkárosító hatása miatt jelentősen veszélyezteti az emberek általános egészségügyi állapotát. Ezért az állam egyik kiemelt feladata, hogy jogi és egyéb eszközökkel megpróbálja visszaszorítani a lakossági hulladékégetést.

Nemzetközi előírások

A hazai tervezést, jogalkotást és joggyakorlatot vizsgálva az a benyomásunk támadt, hogy a magyar döntéshozók nincsenek teljesen tisztában az ENSZ és az EU szintjén kidolgozott részletes ajánlásokkal.

(*a lakossági hulladékégetésre vonatkozó nemzetközi előírások: az ENSZ egészségügyi szervezete*) A WHO budapesti és pármai egyezménye (2004, 2010) a fő európai környezetegészségügyi teendőket állapította meg elsősorban a gyermekek vonatkozásában (CEHAPE: Children's Environment and Health Action Plan for Europe).[1048] Ezek között szerepel a beltéri szilárd tüzelés visszaszorítása a műanyagégetés és az ezzel kapcsolatos egészségügyi kockázatok miatt. Az Egyezmény azért foglalkozik külön a gyermekekkel, mert a hulladékégetés hatásai hosszú idő alatt érvényesülnek, ezért amellett, hogy fejlődő szervezetként érzékenyebbek a szennyezésre, helyzetüknél fogva jobban érintettek is. A WHO a CEHAPE megállapodásban 4 fő prioritást fogalmaz meg: 1) a vízminőség okozta megbetegedések visszaszorítása 2) a balesetek okozta sérülések, és mozgáshiány okozta betegségek visszaszorítása 3) a kül- és beltéri levegőminőség okozta betegségek visszaszorítása 4) a veszélyes kémiai (vegyszerek), fizikai (pl. zaj) és biológiai hatások visszaszorítása, különösen a terhesekkel, gyermekekkel és kamaszokkal kapcsolatban.

(*a lakossági hulladékégetésre vonatkozó nemzetközi előírások: az EU szabályai*) A WHO egyezménnyel összhangban az Európai Unió tekintetében az ún. SCALE folyamat foglalkozott a kérdéssel: 2004. június 9-én a Bizottság nyilvánosságra hozta a környezeti szennyeződés által okozott betegségek előfordulásának csökkentését célzó, 2004-2010 közötti időszakra érvényes cselekvési tervét („Környezet és Egészség Cselekvési Terv 2004-2010"). Az Európai Unió SCALE-kezdeményezése a 2003 júniusában elfogadott környezetegészségügyi stratégia[1049]. Ez egy tudományos alapokra épülő, elsősorban ugyancsak gyermekekre összpontosító kezdeményezés, amelybe beletartozik a környezet és az egészség közötti összefüggéseket érintő tudatosság megteremtése, a folyamatos értékelés, valamint a jogi eszközök használata is. A stratégia elsődleges célja a környezet-szennyeződés által okozott egészségi hatások és az abból következő betegségek előfordulásának csökkentése, különös figyelemmel a gyermekekre. A végrehajtásért, a megvalósulásért a környezetvédelmi, a kutatási és az egészségügyi főbiztosok közösen felelnek. A cselekvési terv a környezetvédelmi, a kutatási valamint az egészségügyi szektorok közötti koordináció javítását célozza, és három területen jelöl meg teendőket: 1) Monitorozás (indikátorok kidolgozása a környezet és az egészség kapcsolatának mérésére, a szennyező anyagok szervezetbe jutásának feltérképezésére; biomonitorozás, vagyis vér-, vizelet- és hajminták rendszeres elemzése) 2) Kutatás (elsősorban négy betegségcsoportra összpontosítva: asztma/allergia, idegrendszeri fejlődési rendellenességek, rákos megbetegedések, endokrin zavarok) 3) Kommunikáció

[1048] A 4. Európai Környezet és Egészség Miniszteri Konferencián (Budapest, 2004) fogadták el az „Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért" dokumentumot. A Cselekvési Terv céljai egybeesnek az Európai Unió 2004-2010-es évekre szóló környezet és egészség stratégiájával.

[1049] SCALE – Science, Children, Awareness raising, Legal instruments and Evaluation

(a tudatosság fejlesztése a lakosság körében, az egészségügyi szakemberek továbbképzése, felkészítése az egészség és a környezet közötti kölcsönhatások figyelembevételére).

A konfliktus kezelésének lehetséges politikai, jogi és egyéb eszközei

A környezeti tervezés levegőtisztaság-védelmi és hulladékgazdálkodási fejezetei véleményünk szerint nem szentelnek ma még elegendő figyelmet a lakossági hulladékégetés témakörének. De még a hazai környezetpolitikai dokumentumokban előirányzott, korlátozott célok megvalósítására való törekvést sem tudtuk felfedezni a vonatkozó környezetvédelmi jogalkotási termékekben. Ezzel együtt, a tágabb értelemben vett környezetjog (amibe a környezetvédelmi konfliktusok kezeléséhez tipikusan felhasznált egyéb közigazgatási, továbbá a magánjogi, szabálysértési és büntetőjogi eszközöket is beleértjük) a jelenlegi állapotában is kínál megfelelő megoldási lehetőségeket, csakhogy nem használjuk ki ezeket.

(*hazai környezetpolitikai alapok*) Az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről szóló állásfoglalás-tervezetben[1050] rögzítettük, hogy a magyarországi környezetpolitikai dokumentumok elvi szinten alapozzák meg a légszennyezettség elleni fellépést. Elsősorban a Nemzeti Környezetvédelmi Programot (NKP), illetve a Nemzeti Környezetegészségügyi Programot (NEKAP) fontos kiemelni. Ezek a dokumentumok kifejezetten is utalnak a lakossági tüzelésből származó légszennyező anyagok visszaszorításának szükségességére. Az NKP[1051] alapvető célként rögzíti – többek között – a légszennyezettség kialakulásának megelőzését, a levegő minőségének védelmét. A konkrét célok között szerepel a szennyezettség csökkentése, az ún. zónákba nem sorolt tiszta levegőjű térségekben a jó minőség megőrzése, valamint 2010 és 2020 között a 2,5 mikrométernél kisebb átmérőjű szálló por részecskék 20%-os csökkentése. A célok eléréséhez szükséges intézkedések köréből – a lakossági hulladéktüzelés vonatkozásában – az NKP az önkormányzatok és a lakosság szerepvállalását fogalmazza meg. Az önkormányzatok feladatai: 1) jogszabályban előírt levegőtisztaság-védelmi feladatok teljesítése, elsősorban a kis tüzelőberendezésekkel kapcsolatosan; 2) közreműködés a jogszabály által kijelölt, szennyezett levegőjű légszennyezettségi zónákra készült területi levegőtisztaság-védelmi intézkedési programok ütemezett végrehajtásában (pl. helyi közlekedéssel, lakossági fűtéssel kapcsolatos intézkedések); 3) a szennyezés nélküli, vagy a legkisebb levegőszennyezést okozó megoldások előnyben részesítése a közlekedésfejlesztést, iparfejlesztést érintő önkormányzati döntések során; 4) az avar és a kerti hulladék égetésére vonatkozó helyi szabályozás megalkotása; 5) szmogriadó tervek készítése, rendszeres felülvizsgálata és az új előírásoknak megfelelő módosítása; 6) a lakosságot veszélyeztető levegőminőségi helyzet (szmogriadó) esetén a szükséges intézkedések megtétele (pl. gépjárműforgalom korlátozása); 7) a lakosság folyamatos tájékoztatása.
Az NKP levegőtisztaság-védelmi fejezete a lakosság által megvalósítandó feladatokat is tartalmaz: 1) a háztartási tüzelőberendezések (pl. kályhák, kazánok, konvektorok) és a kémények rendszeres karbantartása; b) tisztább tüzelőanyagok használata; 4) fűtéskorszerűsítés. Természetesen egy állami tervben a lakossági feladatok is állami feladatokként jelennek meg, a megfelelő tájékoztatás, a szükséges eszközökről való gondoskodás, ellenőrzés feladatai a hatóságokra és az önkormányzatokra hárulnak e tekintetben is.
Általánosságban is elmondhatjuk, hogy a célkitűzések és programok gyakorlati megvalósulása a konkrét jogszabályokban megfogalmazott jogi eszközök meglétén, illetve azok tényleges alkalmazásán múlik, a környezetvédelmi tárgyú jogszabályok, illetve intézmények garantálják ugyanis a környezethez fűződő alkotmányos jog érvényesülését. Ezért az alábbiakban röviden azt tekintjük át, hogy milyen lehetséges eljárások és jogkövetkezmények alkalmazhatóak illegális hulladékégetés esetén.

[1050] JNO-420/2011
[1051] 96/2009. (XII.9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

(*az illegális hulladékégetéssel szemben alkalmazható közigazgatási jogi eszközök: a helyi önkormányzat jegyzője levegővédelmi hatósági eljárása*) A hulladékok nyílt téri, illetve háztartási égetőberendezésekben történő égetésének tilalmát a Lr.[1052] egyértelműen rögzíti. A hatályos Lr. 27. § (2)-(3) bekezdései 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. Lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetése az Lr. szerint szintén tilos. Lakossági illegális hulladékégetés észlelése esetén a helyi önkormányzat jegyzője levegővédelmi hatóságként járhat el. A helyi önkormányzat jegyzője a Lr. 36. §-ban meghatározott hatásköri szabályoknak[1053] megfelelően indíthat eljárást és bírságolhat. A rendelet vonatkozó mellékletének megfelelően a kiszabható bírság mértéke 100.000 és 500.000 Ft között van[1054].

(*az illegális hulladékégetéssel szemben alkalmazható közigazgatási jogi eszközök: a környezetvédelmi felügyelőség hulladékgazdálkodási bírságolási eljárása*) A lakossági illegális tüzelés esetén nem kizárólag a levegőminőségi jogszabályok megsértése merül fel, mivel jellemzően a panaszok tárgya különböző hulladékok (gazdasági tevékenység keretében, illetve attól függetlenül történő) égetése. Ebből adódóan a jegyző levegővédelmi eljárásán kívül a felügyelőségek hulladékgazdálkodási hatásköre sem hagyható figyelmen kívül. A Hgt.[1055] szerint a hulladék termelőjénél, birtokosánál, kezelőjénél végzendő rendszeres, illetve végezhető rendkívüli ellenőrzés, valamint a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása tekintetében a felügyelőségek minősülnek környezetvédelmi hatóságnak[1056].

A felügyelőségek hulladékgazdálkodási bírság kiszabására a Hgt. rendelkezései alapján kötelesek, tekintettel arra, hogy az illegális hulladékégetés – mint a hulladék engedély nélküli égetése (ártalmatlanítása) – hulladékgazdálkodási szempontból is szankcionált cselekmény. A Hgt. 49. § (1) bekezdése szerint aki tevékenységével, vagy mulasztásával a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez, hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni. A hulladékgazdálkodási bírság nem mentesít emellett a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötele-

[1052] A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet

[1053] 36. § (1) A levegőtisztaság-védelmi ügyben az elsőfokú hatósági jogkört – a (2)-(4) bekezdésben foglalt kivétellel – a felügyelőség gyakorolja.
(2) A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség körzetközponti feladatot ellátó települési, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője
a) a legfeljebb 500 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, háztartási és közintézmény tüzelőberendezés forrásával,
b) a legfeljebb 140 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, nem az a) pont szerinti kizárólag füstgázt kibocsátó tüzelőberendezés forrásával,
c) az egy háztartásban élő személy(ek) mindennapi szükségleteinek kielégítésére, otthona fenntartására szolgáló tevékenység és az ahhoz használt berendezés forrásával,
d) a nem gazdasági tevékenység keretében végzett tevékenység okozta bűzterheléssel, és
e) a nem gazdasági tevékenység keretében működő diffúz légszennyező forrással kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.
(3) A polgármester, fővárosban a főpolgármester a füstköd-riadó terv végrehajtásával kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.

[1054] A Lr. 9. melléklete szerinti, a levegővédelmi követelmények megsértéséhez kapcsolódó levegőtisztaság-védelmi bírságok mértéke

17.	Bármely anyag a jogszabályi előírásokat megszegve, illetve engedély nélkül háztartási tüzelőberendezésben történő égetése;	300.000 Ft
18.	Bármely anyag a jogszabályi előírásokat megszegve, illetve engedély nélkül a nyílt téren történő égetése;	100.000 Ft
19.	Vonalas létesítmény mentén növényzet, lábon álló növényzet, tarló, vagy növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék égetése;	500.000 Ft

[1055] A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény

[1056] A 44. § (2) bekezdés, valamint a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII.21.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése alapján.

zettség teljesítése alól. Ennek megfelelően tehát hulladék engedély nélküli égetése (ártalmatlanítása) esetén a Hgt. alapján a felügyelőség rendelkezik általános hatáskörrel és jogosult a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására.

(*eljárási bizonytalanságok és bizonyítási nehézségek a lakossági hulladékégetéssel kapcsolatos közigazgatási eljárásokban*) A fentiekben bemutatott jogszabályok alapján megállapítható, hogy az illegális égetés esetén egyrészt a levegővédelmi hatósági jogkörében a jegyző, másrészt hulladékgazdálkodási jogkörében a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség egyaránt köteles eljárni. Annak ellenére, hogy két közigazgatási hatóság is rendelkezik hatáskörrel a lakossági hulladékégetés esetén az eljárásra, a gyakorlatban sok esetben problémát jelent a beérkező panaszok kivizsgálása, illetve a jogellenes cselekmények szankcionálása. A jegyzők – általában mérőeszköz hiányára hivatkozva – nem folytatnak le hatósági ellenőrzést, a felügyelőségek pedig jegyzői hatáskörnek értékelik a lakossági hulladékégetésre vonatkozó bejelentést és emiatt nem indítanak eljárást. Továbbá – amennyiben az égető nem ismeri el a hulladékégetés tényét – kétséges, milyen formában és kit terhelő költségekkel folytatható le az igen költséges bizonyítási eljárás. Végül sok esetben a felelősség megállapítása sem vezet eredményre, mert a bírság (és az esetleges egyéb költség) nem hajtható be a tipikusan igen alacsony jövedelemmel rendelkező jogsértőn, a jogsértés pedig tovább folytatódik.

(*a lakossági hulladékégetéssel kapcsolatos konfliktusok kezelése egyes hulladékgazdálkodási szabályok érvényesítésével*) A fenti bizonyítási problémák jelentősen megnehezítik a hatósági fellépést, sőt legtöbb esetben el is lehetetlenítik. Ezért szükséges felhívni a figyelmet a következőkre. A hatóság általában is köteles a hulladékgazdálkodási tevékenységet ellenőrizni. Így amennyiben a hulladékok égetésének ténye nem is bizonyítható, megállapítható lehet jogsértés az ingatlanon felhalmozott, engedély nélkül kezelt hulladékok miatt. Irodánkhoz is érkezett olyan beadvány, amely szerint az ipari tevékenységet végző vállalkozás a tevékenysége során keletkezett hulladékokat égeti el, illetve nagy mennyiségben vesz át majd tárol hulladékokat, és azokat égeti el. Ugyancsak előfordul, hogy magánszemélyek a háztartásukban keletkezett, sőt kifejezetten ilyen célból összegyűjtött hulladékokat égetik el rendszeresen. A vonatkozó jogszabályok azonban ezt természetesen nem teszik lehetővé. A Hgt. szerint a hulladék termelője, birtokosa a tevékenysége gyakorlása során keletkező, illetőleg más módon a birtokába kerülő hulladékot köteles gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni[1057]. A termelő vagy birtokos a hasznosításra vagy ártalmatlanításra vonatkozó kötelezettségét a kötelezett kétféle módon teljesítheti. Vagy a jogszabályokban meghatározott feltételekkel, megfelelő hasznosító vagy ártalmatlanító eljárást, berendezést, létesítményt maga alkalmaz, vagy a hulladékot az erre feljogosított és engedéllyel rendelkező kezelőnek adja át, és a kezelés költségeit megfizeti[1058]. Függetlenül attól, hogy mint termelő beazonosítható-e, törvényi vélelem alapján az ingatlan tulajdonosát, birtokosát, használóját általános kötelezettség terheli, mivel köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni[1059]. Azok a gazdálkodó szervezetek mentesülnek csak a fenti kötelezettség alól, amelyek a környezetvédelmi hatóság által engedélyezett – települési hulladék ártalmatlanítására alkalmas – hulladékkezelési berendezéssel, létesítménnyel rendelkeznek, ha a tevékenységük során képződött települési hulladékuk ártalmatlanításáról ezekben a berendezésekben, létesítményekben gondoskodnak. A Hgt. alapján továbbá a hulladék termelője, birtokosa és kezelője a külön jogszabályokban meghatározott módon és tartalommal köteles a tevékenysége során keletkező, más birtokostól átvett vagy másnak átadott hulladék mennyiségét és összetételét fajtánként nyilvántartani, az általa végzett kezelésről, a kezelt és a kezelés ered-

[1057] 13. § (1) bekezdés
[1058] 13. § (2) bekezdés
[1059] 20. § (1) bekezdés

ményéből származó hulladékokról nyilvántartást, a kezelőlétesítmények működéséről üzemnaplót vezetni, és ezekről a hatóságoknak bejelentést tenni[1060].
A fenti törvényi kötelezettségek teljesítését a környezetvédelmi felügyelőségek, illetve települési hulladékok esetén a jegyzők ellenőrzik. A környezetvédelmi hatóság a hulladék termelőjétől, birtokosától, illetve a hulladékkezelőtől – hatósági ellenőrzés keretében – tájékoztató adatot, összefoglalót, jelentést kérhet kötelezettségei teljesítéséről[1061]. Helyszíni ellenőrzés során ez a kötelezettség pedig akár haladéktalanul is végrehajtható akkor, ha azt környezetvédelmi vagy közegészségügyi veszélyhelyzet teszi szükségessé vagy a hulladék kezelésével kapcsolatos súlyos kötelezettségszegés alapos gyanúja áll fenn[1062].
A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló kormányrendelet[1063] szerint a települési hulladék gyűjtése és tárolása csak zártan, gyűjtőedényben, illetve más edényzetben vagy ideiglenes tárolásra szolgáló berendezésben (gyűjtőedény) történhet, a további kezelésnek megfelelő módon elkülönítve[1064].
A hulladékgazdálkodási bírságról szóló kormányrendelet[1065] alapján a bírság kiszabására a települési önkormányzat jegyzője jogosult, amennyiben az ingatlantulajdonos a települési hulladék gyűjtésére és átadására vonatkozó kötelezettségét megszegi[1066].
A fenti jogszabályi rendelkezések alapján tehát az eljáró hatóságok – a hulladék fajtájától függően a felügyelőség vagy a jegyző – az égetés bizonyíthatóságának hiányában is felléphetnek a gyűjtésre, nyilvántartásra vonatkozó hulladékgazdálkodási jogszabályok megsértése miatt.

(*magánjogi lehetőségek a lakossági hulladékégetéssel kapcsolatos konfliktusok kezelésére*) Az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről szóló állásfoglalás-tervezetben[1067] megállapítottuk, hogy a környezetvédelmi jog, illetve annak érvényesítésének eszközei nem kizárólagosan a közigazgatási jogág alá tartoznak. A közigazgatási intézményrendszer keretein kívül az állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy a polgári jog segítségével is elősegítsék a környezetvédelmi jog – jelen esetben a jogellenes hulladékégetés tilalmának – kikényszerítését. A polgári jogban két jogintézmény érdemel kiemelt figyelmet a környezetvédelem szempontjából: a szomszédjog, illetve a birtokvédelem.
A Ptk. szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné[1068]. A hulladékégetés zavaró hatásaira tekintettel lehetőség van arra, hogy a panaszos a szomszéd tevékenysége által okozott zavarás szükségtelenségének és ezáltal jogellenességének tényét bíróság előtt bizonyítsa anélkül, hogy az illetékes hatóságoknak bármilyen környezetvédelmi jogszabálysértést meg kellene állapítaniuk. A hulladékégetés és az ebből származó zavaró füstkibocsátás, bűzterhelés tényét dátummal ellátott videofelvételekkel, tanúkkal a per keretében lehet bizonyítani. A gyakorlatban azonban megmutatkozik, hogy a polgári peres eljárás költség és időigényessége, valamint bizonyítási nehézségei miatt ritkán alkalmazott eszköz.
A szomszédjogival elvileg egyenértékű, viszont lényegesen egyszerűbb és olcsóbb a birtoklás zavartalanságához fűződő érdekek alapján indított eljárás, a Ptk. birtokvédelmi szabályozása alapján. Eljárásjogilag lényeges különbség, hogy a birtokvédelmi eljárás általában két szakaszból áll, tehát nem minden esetben kezdődik közvetlenül a bíróságon. Ha a birtoksértés óta nem telt el egy év vagy a vitának nem tárgya a birtokláshoz való jogosultság, a birtoklásában sértett félnek

[1060] 51. § (1) és (2) bekezdés
[1061] 44. § (1) bekezdés
[1062] 44. § (2) bekezdés
[1063] A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI.14.) Korm. rendelet
[1064] 4. § (1) bekezdés
[1065] A hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII.21.) Korm. rendelet
[1066] 2. § (2) bekezdés a) pont
[1067] JNO-420/2011
[1068] 100. §

az eredeti birtokállapot helyreállítása illetve a birtoksértőnek e magatartásától való eltiltása érdekében az illetékes jegyzőhöz kell fordulnia. Amennyiben a jegyző nem orvosolta megfelelően a birtoksértést, határozatának megváltoztatását, annak kézbesítésétől számított 15 napon belül a polgári bíróságtól lehet kérni. Közvetlenül a bírósághoz kell fordulni, ha a birtoksértéstől már egy év eltelt, vagy a birtoklás jogalapja is vitatott. Még a birtokvédelmi eljárás megindításától is azonban sok panaszost elriaszt az eljárás illetékkötelessége.
A polgári jogi eszközök rendkívül fontos és hatékony eszközei lehetnek a környezetvédelmi igények kikényszerítésének. Ezért fontos, hogy az állampolgárok tudatában legyenek ezen jogi lehetőségeknek, amelyek a közigazgatási jogi eszközök mellett, illetve azoktól függetlenül rendelkezésre állnak. Ugyanakkor mind a szomszédjogi, mind a birtokjogi igények érvényesítésének költségessége, illetve a peres eljárás időigényessége legtöbbször nem teszik alkalmassá ezeket az eszközöket az illegális hulladékégetés esetén a gyors és hatékony fellépésre. E tekintetben tehát továbbra is a fentebb elemzett közigazgatási eszközök érvényesítése jelenthet megoldást, ezért ezek hatékony működtetése különös jelentőséggel bír.

(*a lakossági hulladékégetéssel kapcsolatos konfliktusok kezelésére alkalmas szabálysértési és büntetőjogi tényállások*) A hulladékégetés elleni intézkedések szabálysértési és büntetőjogi lehetősége jelenti az állami eszköztár két leginkább represszív fajtáját. A szabálysértési jog gyors és eredményes fellépést biztosít a kisebb súlyú cselekményekkel szemben. A szabálysértési tényállások több csoportba sorolhatók, így megkülönböztethetőek a bagatell büntetőjogi szabálysértések, a rendészeti és a közigazgatási szabálysértések. Más felosztás szerint a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (például engedély-köteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (például tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai).[1069] A régi Szabstv.[1070] értelmében környezetvédelmi szabálysértést követ el, aki a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély vagy hozzájárulás nélkül, vagy az engedélytől, hozzájárulástól eltérő módon végez, vagy végeztet, illetve a környezet elemeit a külön jogszabályban meghatározott módon terheli, illetve szennyezi, vagy az egyéb környezetvédelmi előírásokat más módon megszegi, és ezért százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható[1071]. E tényállás alapján megállapítható, hogy a környezetvédelmi szabálysértés a közigazgatási előírások megsértését rendelte büntetni, jellegét tekintve közigazgatás-ellenes szabálysértés volt[1072].
A Szabstv. szerint szabálysértés nem állapítható meg, ha a cselekmény bűncselekményt valósít meg[1073], a két felelősségi forma kizárja egymást. A két felelősségi rendszer között a döntő elkülönítő ismérv elvileg a társadalomra veszélyesség mértéke. A társadalomra súlyosabban veszélyes cselekményeket büntetőjogi eszközökkel, míg a társadalomra csekélyebb mértékben veszélyes cselekményeket szabálysértési eljárás alapján indokolt elbírálni. Az elméleti különbséget ténylegesen a tényállási elemek megfogalmazásával juttatja kifejezésre a jogalkotó, általában világosan megjelölve valamennyi kettős alakzatú tényállásnál, hogy mely kritériumok megvalósulása esetén minősül a cselekmény szabálysértésnek, és mikor bűncselekménynek. A hulladékgazdálkodást érintő környezetvédelmi tényállások esetén azonban a nehézséget éppen ezen világos kritériumok hiánya adja, vagyis nincsenek meg az elhatárolás alapjául szolgáló megfelelő ismérvek. A régi Sztv.-ben szabályozott környezetvédelmi szabálysértés tényállása mellett Btk.-ban rögzített hulladékgazdálkodás rendjének megsértése tényállás volt releváns.[1074] Ezen bűncselekmény a köz-

[1069] 63/1997. (XII.12.) AB határozat (ABH 1997. 365, 367-368.)
[1070] A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, felváltotta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, 2012. április 15-től.
[1071] 148. §
[1072] Az új Sztv. már egyáltalán nem állapít meg szabálysértési tényállást a környezetvédelmi szabálysértésre.
[1073] Régi Sztv. 1. § (2) bekezdés, új Sztv. 2. § (4) bekezdés
[1074] 281/A. § (1) Aki
a) arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez,
b) engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékkezelési tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet

igazgatási jogtól abszolút függő jellegű (keretényállás), vagyis önmagában a közigazgatási előírások megsértését rendeli büntetni – hasonlóképpen a környezetvédelmi szabálysértéshez. A Btk. egyetlen többlet fogalmi elemet határoz meg, amennyiben a hulladéknak valamilyen – nem elég pontosan meghatározott – veszélyességgel kell bírnia[1075]. A Btk. veszélyes hulladék definíciójának azon kitétele, miszerint „amennyiben az alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő, vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére", ténylegesen felöleli valamennyi, a Hgt. 1. számú mellékletében foglalt anyagot, ugyanis – külön szűkítés hiányában – egyértelműen a védett jogi tárgyak absztrakt veszélyeztetéséről van szó. Ezt az értelmezést támasztja egyértelműen a jogszabályhelyhez fűzött Kommentár, és a tényállás módosításainak Indokolása is. A megfogalmazásból tehát az állapítható meg, hogy nem konkrét, közeli veszélyhelyzetnek kell fennállnia, hanem elegendő, ha a hulladék általában alkalmas a veszélyeztetésre. Ez azonban alapvetően megnehezíti a jogalkalmazást, és a szabálysértéstől való elhatárolást. Az absztrakt veszély ugyanis fogalmilag minden hulladéknál fennáll, hiszen ha azzal valamilyen kockázatos tevékenységet végeznek (lerakás, égetés, szállítás, gyűjtés stb.), akkor a körülmények függvényében konkrét környezeti sérelem is bekövetkezhet. Nem megfelelően kezelve bármely hulladék veszélyt jelent. Mindazon hulladékok, amelyek égetése tilos, veszélyt jelentenek, amire önmagában az égetésük tilalmából is lehet következtetni. Ezek a hulladékok alkalmasak az emberi egészség veszélyeztetésére, ha elégetik őket. Más hulladékok a lerakásuk folytán jelentenek kockázatot, ha belőlük nehézfémek, vegyi anyagok stb. juthatnak a talajba.

Mindebből következően a Btk. tényállás nem különbözött érdemben a környezetvédelmi szabálysértés tényállásától, amennyiben a hulladékgazdálkodási előírások megsértését kellett szankcionálni. Világos elhatárolási szempont nem volt meghatározva. A hulladékok égetése miatt így a Szabstv. már hivatkozott kollíziós szabálya[1076] alapján szabálysértési felelősségre vonásnak nem lehetett helye, elvben bűncselekménynek kellett volna minősíteni minden ilyen cselekményt. Nyilvánvalóan megvizsgálandó, hogy az egyértelmű formáljogi következtetésen túlmenően, de lege ferenda jogpolitikai és környezetpolitikai szempontból a hulladékok illegális égetését a szabálysértési jog, avagy a büntetőjog körében indokolt-e értékelni. Kérdés ezért, hogy meghatározhatóak-e olyan szempontok, amelyek alapján egyértelműen elhatárolhatók lennének a kisebb súlyú, és így a szabálysértési jog által szabályozott cselekmények és a büntetőjogi fenyegetettséget kívánó súlyosabb jogsértések. A jogalkotó első következtetése nyilvánvalóan az volna, hogy nem szükséges és a gyakorlatban igen nehezen is megvalósítható az egyes vidékeken tömegesen előforduló, elsősorban a szegénységből és tudatlanságból eredő cselekmények büntetőjogi kezelése. Ugyanakkor megfontolandó, hogy a hulladékok égetése folytán felszabaduló anyagok fokozott egészségi, környezeti kockázatát figyelembe véve egyáltalán lehetséges-e az enyhébb elbírálás.

A hulladékégetés társadalomra veszélyessége a bűncselekmények általános karakterisztikáján (az elkövetők személyén, az elkövetés rendszerességén) túl nagymértékben a levegőbe juttatott káros anyagok hatásában rejlik. A hulladékégetés egészségügyi hatásait korábban ismertettük. A hulladékégetés fenti jellemzői miatt a tevékenység nagymértékben veszélyes a társadalomra, általános közegészségügyi hatásait tekintve az egész társadalomnak jelentős érdeke fűződik a hulladékégetések elleni legszigorúbb és leghatékonyabb fellépés iránt. Mindezek alapján a környezetegészségügyi okokból adódó magas társadalomra veszélyessége folytán a hulladékégetések elleni fellépésre a büntetőjogi tényállás alkalmazását látjuk indokoltnak.

végez, bűntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (...)

(4) E § alkalmazásában

a) hulladék: mindaz, amit a hulladékgazdálkodásról szóló törvény hulladéknak minősít, amennyiben alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő, vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére,

b) hulladékkezelési tevékenység: a hulladéknak a hulladékgazdálkodásról szóló törvényben meghatározott gyűjtése, begyűjtése, szállítása – ideértve az országba történő behozatalt, kivitelt, valamint az ország területén történő átvitelt –, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.

[1075] 281/A. § (4) bekezdés a) pont

[1076] 1. § (2) bekezdés

(*a társadalmi tudatformálás lehetőségei a lakossági hulladékégetés felszámolásában*) Az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről szóló állásfoglalás-tervezetben[1077] megállapítottuk, hogy a jogi eszközök és lehetőségek önmagukban nem elegendőek. A szociális kényszerből hulladékkal tüzelő lakossággal szemben alkalmatlan eszköz a jogi szankció, a bírság. Ezért a minél hatékonyabb védelem érdekében további lehetőségeket is meg kell vizsgálni. A hulladékok lakossági égetése, mint jelenség mögött többnyire két ok húzódik meg. Egyfelől a szociális problémák, a tüzelőanyag hiánya, másfelől a tudatlanság. Az állam és a helyi önkormányzatok felelőssége, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében választ adjanak ezen problémákra is.
A lakosságnak általában sem a hulladékokat égető, sem pedig azok hatásait elviselni kénytelen része (a két kör természetesen nagyban átfed) nincsen tisztában az illegális égetés környezeti, egészségügyi hatásaival, következményeivel. Így a tájékoztatással, tudatformálással, környezeti neveléssel már önmagában jelentős kedvező változást lehet elérni. Az államnak ezért meg kell ragadnia a rendelkezésre álló lehetőségeket és megfelelő módon fel kell hívnia a társadalom figyelmét a veszélyekre. Erre a lakossághoz közvetlenebb és közelebbi kapcsolatban álló önkormányzatoknak is hatékony lehetőségei vannak. Az önkormányzatok helyi újságokban, közérdekű honlapjaikon, hirdetőtáblákon tájékoztathatják a lakosságot. Természetesen a tájékoztatás önmagában nem lehet elegendő, amennyiben a hulladékok tüzelőként való elégetésére a szociális, megélhetési problémák adnak okot. Ezt az állam és az önkormányzatok szociálpolitikai eszközökkel orvosolhatják. Főként a helyi önkormányzatok támogathatják a tűzifa vásárlását, vagy akár természetbeni segélyként adhatnak a rászorulóknak tüzelőt. Az intézkedések a környezeti ártalmak csökkenése révén a lakosság egészségi állapotának javulását, végső soron a társadalombiztosítási kiadások csökkenését eredményezhetik.
Még hatékonyabb megoldás lehet közmunka-programok keretében a különböző állami-önkormányzati kezelésű területeken az erdősítésbe, illetve a már meglévő fás területeken a kezelésbe bevonni a lakosságot. A rendes erdőgazdálkodási, kezelési tevékenység során kitermelt faanyagot a programban részt vevőknek természetben lehet juttatni. Ez a megoldás hatékony eszköze lehet a lakossági falopások megakadályozásának is. Az erdőtelepítés továbbá nemcsak a helyben szükséges tüzelőanyagot biztosítja fenntartható módon hosszú távon, hanem a levegőminőség javításában is jelentős szerepe van (sok más ökológiai szolgáltatás mellett). Az államnak és az önkormányzatnak szervezési és jogi eszközökkel kell előmozdítania ezen lehetőségek gyakorlati alkalmazását, és ennek segítségével az egészséges környezethez való jog érvényesülését.

II.7. TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL[1078]

Bevezetés

A közösségi részvétel alakulása Magyarországon

A JNO 4 éve alkalmas volt arra, hogy a közösségi részvétel szabályozása és joggyakorlata terén néhány jellemző trendet kimutasson. A 2008-2010-es éveket elsősorban a kormány azon törekvése határozta meg, hogy a gazdaság fejlesztésének (soha nem bizonyított) közösségi részvételi „akadályait" elmozdítsák, az adminisztratív terhek csökkentésének a jelszavával. Így példaként említhető az engedély helyett a bejelentés jogintézményének széleskörű alkalmazása, az építésügyi eljárások egyoldalúan beruházásbarát egyszerűsítése, a Ket. ügyféli jogokra és a nyilvánosság értesítésére vonatkozó módosítása és ezen változások leképeződése a hatósági gyakorlatban.

[1077] JNO-420/2011
[1078] A fejezet megírásához felhasználtuk Agócs Ilona, Barta Eszter, Báthory Mónika, Garaguly István, Gyűrű Attila, Herke Miklós, Horváth Luca Kornélia és Kovács Anikó által készített állásfoglalásokat.

2011-ben ezek a trendek némiképp felerősödtek, átfogó jogalkotási programban jelentek meg. Az ennek keretében megalkotott új civil törvény például rendkívül bonyolult, bürokratikus szabályokkal bástyázta körül a non-profit szervezetek életét, miközben anyagi helyzetük folyvást romlik, tehát esélyük sincs arra, hogy könyvelőt és ügyvédet fogadjanak, hogy az összes adminisztratív kötelezettségüket teljesíteni tudják. A Ket.-ben és egyes kapcsolódó törvényekben az ügyféli és egyéb közösségi részjogosítványok szűkítése tovább folytatódott, elsősorban a környezetvédelmi szakhatósági részvétel fokozódó visszaszorítása révén. Ez az intézkedés csomag annyiban függ össze a közösségi részvétellel, hogy a Legfelsőbb Bíróság 2004-ben született és 2010-ben lényegében fenntartott jogegységi döntése alapján azokban az ügyekben vehetnek részt a környezetvédelmi társadalmi szervezetek, amelyekben a környezetvédelmi hatóság legalább szakhatóságként maga is eljár (ezeket tekinti a jogegységi döntés környezetvédelmi ügyeknek). Legfelsőbb Bíróságunk (2004-ben még, legalábbis) bizonyára nem gondolta, hogy a közösségi részvétel kereteit tisztázó állásfoglalása a környezetvédelmi hatósági munka jelentős visszaszorulását is fogja okozni.
A vázolt folyamat összességében alapjaiban változtatja meg a környezetvédelmi társadalmi szervezetek működési feltételeit. Várható, hogy a közösségi részvétel súlypontja áttevődik a kis, informális helyi közösségekre, amelyeket a nagy, bevett társadalmi szervezetek a maguk részéről hálózatépítéssel, szakmai háttérmunkával tudnak majd támogatni. A probléma csak az, hogy a jogalkotásban ma még nem látszanak azok a fejlemények, amelyek ezt a fordulatot megfelelően leképeznék és támogatnák a helyi közösségek „helyzetbe hozását" a helyi környezeti konfliktusok kezelésében.

A beszámoló közösségi részvételi fejezetének témakörei

(*a közösségi részvétel elvi kérdései*) Több állásfoglalásunkban is szükségét éreztük, hogy az eljáró hatóságok figyelmét felhívjuk arra, hogy ami számukra az adott ügyekben sokszor meglehet, hogy csak szakmaiatlan, elfogult civil akadékoskodásnak látszik, az a hazai és nemzetközi környezetjogot egyre jobban átható alapelvnek, a társadalmi részvétel elvének a működése és alapvető feltétele az önkormányzatok és hatóságok hosszabb távon is időtálló, az összes fontos társadalmi érdeket mérlegelő döntéseinek. A rendszerváltás utáni magyar jogalkotó a kilencvenes években éppen ezért az egyedi ügyekben a környezetvédelmi társadalmi szervezetek ügyféli jogának elismerésével, a helyi közösségek életét a legközvetlenebbül meghatározó területi tervezés fajta, a településrendezési tervek megalkotása során pedig a három szintű véleményezési eljárás részletes szabályainak a megalkotásával kívánta a részvételi demokráciát erősíteni. Sajnálatos módon, ahogyan az ügyeinkben is lecsapódik, a különböző engedélyező hatóságok és önkormányzatok mind a mai napig komoly erőfeszítéseket tesznek, hogy a közösségi részvételt minél kevesebb ügyfajtára és azon belül is minél rövidebb időre és kevesebb témakörre korlátozhassák. Tapasztalataink szerint az eljáró szervek többsége hátráltató tényezőként tekint a civil szervezetek fellépésére. Jogtechnikai szempontból ez a törekvés elsősorban a környezetvédelmi ügy definíciójának szűkítésében és a létesítmények hatásterületének figyelmen kívül hagyásában vagy igen kis léptékű meghatározásában jelentkezik.

(*a közösségi részvétel folyamata*) A közösségi részvétel rendszerében egymásra épül az információhoz jutás, a beleszólás, vélemény-nyilvánítás, illetőleg a jogorvoslat joga. Ahogyan a következőkben ismertetett esetekből kitűnik, 2011-ben is mindegyik részkérdésben tudtunk valamilyen hozzájárulást tenni a hazai joggyakorlat alakításához. Az információ területén például visszatérő téma az illetéktörvény alapvető elveinek kijátszása különböző díjaknak nevezett (és ezért az illetéktörvény alól kivett), valójában ugyanannak az államszervezetnek ugyanazon adatszolgáltatási tevékenységéért fizetendő költségekkel. Ebben a megkettőzött rendszerben azután a különböző ágazati jogalkotók a saját partikuláris érdekeiket követve nyugodtan semmibe vehetik az állami

szolgáltatások olyan alapvető prioritásait, mint az önkormányzatok és civil szervezetek gyors és olcsó információhoz juttatása vagy a természetvédelmi, környezetvédelmi vagy éppen kulturális örökség védelmi célból kért információ ingyenessége.
Ha megindul egy eljárás egy, a településeket átszelő, lakott területeket megközelítő autópálya, külszíni bánya vagy – a JNO egyik leggyakoribb ügyfajtája – a városi, városkörnyéki értékes maradék zöld területeket elfoglaló lakópark ügyében, a területi tervezésért felelős önkormányzatok és az eljáró hatóságok nem sietnek erről az érintett lakossági csoportokat, környezetvédő civil szervezeteket értesíteni. Az ilyen ügyekben az érintettek vélemény-nyilvánítási lehetőségének figyelmen kívül hagyása miatt az eljárás súlypontja könnyen áttevődik a jogorvoslati szakra, ami végső soron a beruházónak, az önkormányzatnak és a hatóságnak sem érdeke.

(*részvételre képesítés*) A részvételre képesítés követelményét le lehet vezetni logikai, alkotmányos és nemzetközi jogi alapon. Hiszen semmit sem ér a közösségi részvétel szépen felépített rendszere, ha egyszer senki sem akad az érintett közösségek vagy civil szervezetek között, aki képes vagy hajlandó lenne ezeket a jogi eszközöket használni. Ha pedig használják, mindenkinek az az érdeke, hogy azt a legmagasabb szakmai színvonalon, a legkorrektebb eljárási és anyagi jogi ismeretekkel felvértezve tegyék. Ami az alkotmányjogi megközelítést illeti, az Alkotmánybíróság ma is érvényes okfejtése alapján az egészséges környezethez való jog jelentős részben intézményvédelem, azaz a második-harmadik generációs alapjogokra jellemzően az államnak nem elegendő csupán megengednie az állampolgároknak az egészséges környezet élvezetét, hanem aktívan cselekednie is kell ennek érdekében. Az intézményvédelem állami és civil szervezetek révén valósul meg, utóbbiak nem kiváltható, nélkülözhetetlen elemei a környezetet védő intézményrendszernek. Végül pedig az Aarhusi Egyezmény maga is több oldalról tartalmazza a részvételre képesítés kötelező előírásait, egyebek között a civil szervezetek elismerését és támogatását is. Mindezek alapján a JNO 2011-ben hivatalból indított vizsgálattal, állásfoglalással, a kormányhoz címzett intézkedésekkel igyekezett fellépni a rendszerváltás után teljes joggal jelentős vívmánynak tekintett hatékony környezetvédelmi civil szektor kiéheztetése, elsorvasztása ellen.

II.7.1. A közösségi részvétel elvi kérdései

Hazai és nemzetközi szabályozás

A társadalmi részvétel egyrészt a jó kormányzás alapvető feltétele, másrészt a nemzetközi környezetjog és az európai jog egyik évtizedek óta elismert alapelve. A társadalmi részvétel legfontosabb eleme a helyi közösségeknek és a civil szervezeteknek az egyedi és általános szintű állami döntések előkészítésében, meghozatalában és végrehajtásában való részvétele. A magyar jog a környezetvédelmi ügyekben ezt előremutató módon az ügyféli jog kiterjesztésével, illetőleg egy kiemelt stratégiai szintű döntéshozatali formában, a településrendezésben a véleményezési eljárás részletes szabályozásával segíti elő.

(*a társadalmi részvétel elve*) A társadalmi részvétel elve először az ENSZ és az Európai Unió keretein belül hazánk által e téren vállalt nemzetközi jogi kötelezettségekben jelent meg a magyar jogrendszerben. Az elv több globális környezetvédelmi dokumentumban megjelenik, így különösen az első riói Föld Csúcsértekezlet dokumentumaiban[1079], legfontosabb forrása mégis az ENSZ EGB gondozásában 1998-ban a dániai Aarhusban elfogadott és 2002-ben hatályba lépett Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról. Az Egyezmény komoly előrelépésnek tekinthető a nemzetközi és ezáltal a nemzeti környezetvédelmi szabályozásban, megteremtve az úgynevezett pillérstruktúrát. Ennek lényege, hogy a részes felek

[1079] Különösen pedig a Riói Alapelvekben, ahol a 10. számú alapelv tartalmazza a társadalmi részvétel elvének a kifejtését.

a közösségi részvétel három területének, azaz a döntéshozatalban való részvétel, a környezeti információkhoz való hozzáférés, illetve az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosításában vállaltak kötelezettségeket.

(*a társadalmi részvétel elvének sérelme*) A Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózatának működésével kapcsolatos állásfoglalásunkban[1080] rámutattunk, hogy az egészséges környezethez való jog elsősorban intézményvédelmi jellegű, ezért egyre jelentősebb azon tendencia, miszerint e jog eljárási-intézményi garanciákkal egészül ki. E garanciák jogosítványokat biztosítanak az egyének és társadalmi szervezetek jogérvényesítése érdekében. A társadalmi részvétel elvének részét képező eljárási jogosultságokat az ágazati jogszabályok, elsősorban a Kvtv. tartalmazza. A társadalmi részvétel elvében megjelenő jogosítványoknak egyik fontos eleme a környezeti információkhoz való hozzájutás, valamint az érdekérvényesítési lehetőségekre való képzés. A Hálózat munkája e szelvényjogok érvényesítéséhez elengedhetetlen, a költségvetési források radikális csökkenése pedig véleményünk szerint e feladatok teljesítésének ellehetetlenülését eredményezheti, ami sérti a társadalmi részvétel elvét és ezáltal az egészséges környezethez való jogot.

(*a társadalmi szervezetek ügyféli jogállása*) A természetvédelmi bírságolási eljárásokban a társadalmi szervezetek jogállásával kapcsolatban folytatott vizsgálatunkban[1081] a Ket. ügyféli jogállással kapcsolatos alapvető szabályaiból indultunk ki. Áttekintettük az általános ügyfélfogalmat, illetőleg a Ket.-ben és más jogszabályokban található kiegészítő szabályokat. Szemben az „érintettségen" alapuló általános ügyfélfogalommal a törvény a közérdek érvényre juttatása érdekében ügyféli jogokkal ruház fel olyan társadalmi szervezeteket is, melyek az ügyben „személyesen" nem tekintendők érintettnek. Ez az „actio popularis" jellegű jogintézmény a korábbi államigazgatási eljárási szabályozáshoz képest új elemként került be a Ket. ügyfélfogalommal kapcsolatos rendelkezései közé, azzal a céllal, hogy meghatározott eljárásokban biztosítható legyen a lehető legszélesebb körű társadalmi részvétel. E szemlélet alapján biztosít ügyféli státuszt a társadalmi szervezeteknek a Kvtv., majdnem 10 évvel megelőzve a Ket. megalkotását. A környezetvédelmi kódex nevezetes rendelkezése szerint: „A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviseletnek nem minősülő – a hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg."[1082] E rendelkezés alapján tehát a környezetvédelmi civil szervezetek ügyfélnek minősülnek, jogosultak az eljárásban való részvételre és gyakorolhatják a Ket. által biztosított valamennyi ügyféli jogosultságot. Kérdés azonban, hogy melyek azok az ügyek, ügyfajták, melyekben e civil szervezeteknek ügyféli státuszt kell biztosítani.
Általános, nem csak a bírságolási eljárásokat érintő visszás gyakorlat, hogy a hatóságok meglehetősen eltérően értelmezik a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmát, mely sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét és annak sokszor tapasztalható leszűkítő értelmezése ellentétben áll az egészséges környezethez való jog alkotmányos tartalmával és a társadalmi részvétel elvével.

(*közösségi részvétel komplex jogi háttere a településrendezés és más általános hatályú döntés meghozatalában*) A Törökbálint Tükörhegy IV. fejlesztési területen megvalósítani kívánt lakópark beruházás tárgyában született állásfoglalásunkban[1083] rámutattunk, hogy a jogalkotásról szóló, a vizsgált eljárások idején hatályos törvény[1084] szerint az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján – közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában. A társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni

[1080] JNO-696/2011
[1081] JNO-430/2011
[1082] 98. § (1) bekezdés
[1083] JNO-703/2010
[1084] 1987. évi XI. törvény

az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik[1085]. Az Étv. szerint az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslattételre[1086]. A széleskörű nyilvánosság biztosítását erősítik a településrendezési eszközök kidolgozása során az Étv. konkrét eljárási rendelkezései között az előzetes véleményezésre vonatkozó szabályok, amelyek szerint, a településrendezési eszköz kidolgozása előtt – beazonosítható módon – meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak. Ennek során biztosítani kell a helyben szokásos módon a kidolgozás elhatározásának tudomásra hozatalát és az érintett lakosság, szervezetek, érdek-képviseleti szervek véleménynyilvánítási lehetőségét[1087]. A véleményezési eljárás lefolytatása – felfogásunk szerint a megfelelő körben, szabályosan végigvitt eljárás és érdemben figyelemben vett vélemények – nélkül településrendezési eszköz nem fogadható el[1088].
Az Alkotmánybíróság 42/1992. (VII.16.) számú határozatában a rendezési tervezésre vonatkozóan, az Étv. hatálybalépését megelőzően már elvi éllel megállapította, hogy az érdekelt államigazgatási és érdekképviseleti szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a lakosságnak az eljárásba való bevonása olyan garanciális eljárási szabályok, amelyeket nem követel meg a jogi szabályozás a többi önkormányzati rendelet megalkotása során.
Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I.30.) számú határozatában, az Indokolás V.3. pontjában megállapította azt is, hogy: „... a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények."

A Kvtv.-ben meghatározott együttműködés elvének megfelelően a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, és mindezek érdekvédelmi szervezetei együttműködni kötelesek a környezet védelmében. A törvény meghatározása szerint az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára[1089].
Végül pedig az Aarhusi Egyezmény[1090] meghatározza a nyilvánosság részvételének szabályait, elvárásait a környezettel kapcsolatos tervekre, programokra és szakmapolitikai irányelvekre vonatkozó eljárásokban is. A norma a tájékoztatáson és a vélemény-nyilvánítás lehetőségének biztosításán túl elvárja a részes felektől azt is, hogy a nyilvánosság részvételének eredményét a döntés meghozatala során kellő mértékben figyelembe vegyék[1091].

(*a környezetvédelmi ügyekben a társadalmi részvételre vonatkozó legfontosabb nemzetközi szabályok*) A természetvédelmi bírságolási eljárásokban a társadalmi szervezetek jogállásával kapcsolatban folytatott vizsgálatunkban[1092] áttekintettük az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága által kezdeményezett Aarhusi Egyezményt és az ahhoz kapcsolódó európai uniós szabályokat is. Az

[1085] 19-20. §
[1086] 3. § (2) bekezdés
[1087] 9. § (2) bekezdés a) pont
[1088] 9. § (7) bekezdés
[1089] 10. § (1) bekezdés
[1090] A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény
[1091] 7. cikk
[1092] JNO-430/2011

Aarhusi Egyezmény tehát az Európai Uniós tagságunkból adódóan is kötelező, ahhoz a közösség a Tanácsnak a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről szóló 2005/370/EK határozattal csatlakozott. Az Egyezmény néhány konkrét rendelkezését pedig az Európai Unió külön jogforrásokban vette át az uniós jogba (pl. a Tanács 85/337/EGK irányelve az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról, azaz a KHV irányelv módosításával, valamint az Európai Parlament és a Tanács 96/61/EK irányelve a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről, azaz az IPPC irányelv módosításával).

(*a visszalépés tilalma a nemzetközi környezetjogban*) Mivel hazánk részese az Egyezménynek, nemzetközi kötelezettségünk annak megfelelő alkalmazása. Ehhez ad iránymutatást az Egyezmény által létrehozott Jogérvényesítési Bizottság (Compliance Committee). Az Aarhusi Egyezmény és a „compliance mechanizmus" értelmezésével kapcsolatban szeretnénk felhívni a figyelmet a Részes Felek második, 2005-ben Almatiban, Kazahsztánban megrendezett találkozójára, illetve az ott elfogadott deklarációra, mely a Magyarországot érintő ACCC/C/2004/4 ügyben foglaltakkal megegyezően, felhívja a Feleket, hogy tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, tehát például jogalkotói lépéstől, melynek célja vagy eredménye, hogy csökkentse a nemzeti jogban a környezetvédelmi döntéshozatalban való ügyféli részvétel adott szintjét, még akkor is, ha ez konkrétan nem ütközik az Egyezmény szövegébe. Ezt az ajánlást egyébként a 2008. június 11-13 között megrendezésre került, a Részes Felek harmadik találkozóján elfogadott Rigai Deklaráció is megerősíti, egyidejűleg támogatva a Feleket, hogy törekedjenek az „érintett nyilvánosság" valamint a „kellő érdekeltség" kritériumainak mind szélesebb értelmezésére.

Melyik ügy számít környezetvédelmi ügynek?

Elvileg a Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntése lezárta a civilek és a különböző hatóságok között majd' évtizedes elkeseredett vitát, hogy mely ügyek számítanak környezetvédelminek a Kvtv. civil szervezeteknek környezetvédelmi ügyekben ügyféli jogot biztosító rendelkezése szempontjából. Gyakorlatilag azonban még mindig dúlnak az utóvéd harcok az építési jog, az útépítési jog, az agrárjog termőföldvédelmi ágazatában és még sok más helyen, sőt, még a környezetvédelem legfőbb hídfőállásai közé sorolható természetvédelmi jog területén is.

(*a Legfelsőbb Bíróság közösségi részvételi jogegységi döntései*) A termőföldvédelmi eljárásokban a társadalmi szervezetek jogállásával kapcsolatban foglalkozó állásfoglalásunkban[1093] rámutattunk, hogy a környezetvédelmi ügy fogalmának értelmezése a hatósági gyakorlatban igen eltérő. Az értelmezéshez adott ugyanakkor segítséget a Legfelsőbb Bíróságnak a vizsgálat indításakor hatályban volt 1/2004 KJE számú jogegységi döntése, mely kimondta, hogy a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmát a Kvtv. és a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak együttes értelmezésével lehet meghatározni. Ennek alapján környezetvédelmi hatósági eljárásnak minősíthető minden olyan eljárás, melyben környezetvédelmi igazgatási feladatot ellátó szerv hatósági jogkörben jár el, illetve azok az eljárások, melyben a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként vesz részt. E logikai érvelés több elemét megőrizte az említett jogegységi döntést felváltó 4/2010. (X.20.) KJE számú döntés, mely a bíróságok, illetve ezáltal a hatóságok számára is irányadó a környezetvédelmi ügy fogalmának értelmezésére vonatkozóan[1094].
A jogegységi határozat jellegéből adódóan a bíróságokra nézve rendelkezik kötelező erővel, azonban tekintettel az Alkotmánynak a közigazgatás feletti bírósági ellenőrzést biztosító 50. §

[1093] JNO-429/2010

[1094] A JNO a Legfelsőbb Bíróság felkérésére részt vett a jogegységi döntés felülvizsgálatában. Ezzel kapcsolatos kritikai észrevételeink a JNO 2010. évi beszámolójának II.2.7. fejezetében olvashatók (p. 136-138).

(2) bekezdésére és a bíróságoknak a jogrendszerben elfoglalt alkotmányos pozíciójára[1095], a döntésre a közigazgatási hatóságoknak is figyelemmel kell lenniük. A környezetvédelem szempontjából fontos ügyekben a területileg illetve szakmailag érintett közösségek részvétele, azaz a környezetvédelmi demokrácia szempontjait prioritásként kezelő megközelítés pedig nem csak a nemzeti jog alapján követelmény, ugyanezen értelmezés olvasható ki a nemzetközi környezetvédelmi szabályozásból is. A határozatban a Legfelsőbb Bíróság kifejti, hogy „Mindezek alapján a jogegységi tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kvtv. 98. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás – figyelembe véve és fenntartva az 1/2004. számú jogegységi eljárásban kifejtett álláspontot – azon szakhatósági közreműködésre tekintettel illeti meg a társadalmi szervezeteket, ahol környezetvédelmi hatóság, mint környezetvédelmi szakhatóság jár el. Ebből következően csak azokban az esetekben minősíthető ügyfélnek a társadalmi szervezet, ha a környezetvédelmi hatóság részéről környezetvédelmi szakhatósági közreműködésre kerül sor. Emiatt az egyéb hatósági, szakhatósági eljárások a Kvtv. 98. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállást a nem környezetvédelmi tárgyú hatósági ügyekben nem alapozzák meg. Ez alól egyetlen kivételt fogalmaz meg a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 3. § (2) bekezdése, amely szerint a természetvédelemmel összefüggő e törvényben nem szabályozott kérdésekre a Kvtv. rendelkezéseit kell alkalmazni. Erre figyelemmel a természetvédelmi hatósági ügyekben a társadalmi szervezeteket a Kvtv. 98. § (1) bekezdésének megfelelően illeti meg az ügyféli jogállás. Jogszabály azonban más környezetet érintő hatósági eljárásokra ilyen szabályt nem állapít meg, így a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmának más – környezetet érintő – hatósági eljárásokra való kiterjesztése contra legem jogalkalmazáshoz vezetne."

(*ügyféli jogok a természetvédelmi bírság kiszabására irányuló eljárásban*) A természetvédelmi bírságolási eljárásokban a társadalmi szervezetek jogállásával kapcsolatban folytatott vizsgálatunkban[1096] a panaszos által kifogásolt ügyben a hatóság arra hivatkozással utasította el az ügyféli jogállás iránti kérelmet, hogy a természetvédelmi bírság kiszabására irányuló eljárás – melynek célja kizárólag az utólagos szankcionálás, és amely a természeti környezet állapotára kifejtett közvetlen hatással nem rendelkezik – nem minősül a Kvtv. 98. §-a szerinti környezetvédelmi engedélyezési hatósági eljárásnak. Álláspontunk szerint a hatóság értelmezése visszás. A természetvédelmi bírságolás szabályait a Tvt. végrehajtási rendeletei, többek között a természetvédelmi bírság kiszabásáról szóló kormányrendelet[1097] és egyéb, speciális területekre vonatkozó rendeletek tartalmazzák. A Tvt. szerint a természetvédelemmel összefüggő, e törvényben nem szabályozott kérdésekre a Kvtv. rendelkezéseit kell alkalmazni[1098]. Alkalmazandó tehát a Kvtv. hivatkozott 98. § (1) bekezdése is, mely a társadalmi szervezetek ügyféli státuszát biztosítja a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban. A Kvtv. tehát attól függetlenül biztosít ügyféli jogokat, hogy milyen jellegű, például engedélyezési vagy bírságolási eljárásról van-e szó. Szűkítő értelmezés tehát a Kvtv. alapján nem megengedhető, ez vezethető le a vonatkozó jogegységi határozatból is. Ez egyrészt kifejezetten aláhúzza a Kvtv. alkalmazhatóságát természetvédelmi ügyekben, másrészt a környezetvédelmi ügy fogalmának meghatározásánál az egyetlen irányadó szempontként az ügy és a hatóság közötti viszonyt említi, azaz ügyféli státusz biztosítandó a társadalmi szervezeteknek azon ügyekben, ahol a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el, valamint ahol a környezetvédelmi hatóság mint környezetvédelmi szakhatóság jár el.
A hatósági eljárás fogalmának leszűkítő értelmezése az említettek mellett más szempontokból is visszás, mivel egyrészt figyelmen kívül hagyja a bírság mint közigazgatási szankció sajátosságait, másrészt általánosságban ellentmond a társadalmi részvétellel kapcsolatos nemzetközi jogi előírásoknak. A bírság sajátosságait illetően elmondható, hogy a környezetvédelmi bírság, így annak egyik válfajaként a természetvédelmi bírság, a környezetvédelmi jog szankciói között kiemelt helyet foglal el. Főbb jellemzői, hogy jogellenes magatartásra ad választ, főszabályként objektív fe-

[1095] Jelenleg az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja rendelkezik erről.
[1096] JNO-430/2011
[1097] A természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló 33/1997. (II.20.) Korm. rendelet
[1098] 3. § (2) bekezdés

lelősségen alapul, progresszív jellegű, gyakran függ valamilyen határértéktől vagy egyéb számszerűsíthető követelménytől, és a hatóságnak meghatározott keretek között mérlegelési joga lehet annak kiszabását és mérséklését illetően. Az elérendő célra vonatkozóan pedig a jogintézmény fő jellemzője, hogy egyszerre motivációs, kényszerítő és megtorló jellegű, tehát amellett, hogy társadalmi értékítéletet közvetít és ennek érdekében utólagosan büntet valamilyen meghatározott cselekményt vagy mulasztást – ezáltal rákényszerítve alanyát a jogszerű magatartásra –, egyben motivációs tényezőként elősegíti, hogy a bírságolt alany vagy más a jövőben ilyen magatartást ne tanúsítson. Téves a hatóság álláspontja miszerint az ügyféli jog biztosításának szempontjából bármilyen jelentősége lenne annak, hogy az utólagos szankcionálás a természeti környezet állapotára kifejezetten közvetlen hatással nem rendelkezik. Jóval inkább annak van jelentősége, hogy a bírságolási eljárásnak nem egy, hanem több, akár igen nagy számú hasonló ügyre is kihatása van, mert az említetteknek megfelelően a figyelemfelhívás, a generális és speciális prevenció és egyéb tényezők miatt a megbírságolton kívül is még számos jogalany magatartását befolyásolja, tehát a környezet állapotát a bírságolási eljárás és a kiszabott bírság alapjaiban érinti.
Az átláthatóság, a civil részvétel hatékonyabbá teheti a jogszabályok érvényesülését, így segítve, hogy az adott eljárás alanyai és mások a jövőben a környezetvédelmi jogszabályokhoz igazítva végezzék tevékenységüket, de jelentős a szerepük a végrehajtás hatékonyságának (azaz valóban eléri-e a hatóság a tervezett célját) ellenőrzésében is, mely jellemzően a hatósági eljárások visszás pontja. Éppen a bírságolási és egyéb jogkövetkezményeket alkalmazó hatósági eljárásokban kiemelten kell érvényesülnie a társadalmi ellenőrzésnek. Az ilyen eljárásokban esetlegesen elkövetett, és a szankcióval érintett ügyfélnek „kedvező" hatósági mulasztások, tévedések, egyéb visszásságok jellemzően rejtve és orvoslás nélkül maradnak (az enyhébben szankcionált fél biztosan nem fog fellebbezni). Ezáltal nem megfelelő, következetlen, diszkriminatív stb. jogkövetkezmények születhetnek, melyek óhatatlanul kihatnak a jogkövető magatartásra, így összességében a környezet, természet állapotára. Ahogyan indokolt a társadalmi részvétel az engedélyezési és egyéb eljárásokban, ugyanúgy sőt még jobban erősíti a hatósági funkciók megfelelő működését a közösségi részvétel a szankciók meghatározásában vagy még általánosabban, a társadalmi ellenőrzés érvényesülése.

(*a természetvédelmi ügy környezetvédelmi ügy*) A természetvédelmi bírságolási eljárásokban a társadalmi szervezetek jogállásával kapcsolatban folytatott vizsgálatunkban[1099] rámutattunk továbbá arra is, hogy téves a hatóság azon véleménye, miszerint környezetvédelmi ügynek a jogalkotó által egyébként meg nem határozott fogalmát hozzácsatolja a Kvtv. definíciójához, mely szerint a „környezetvédelem: olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása;"[1100] és ennek alapján nem ítéli környezeti ügynek a természetvédelmi bírságolást. Egyrészt e fogalom általánosságban határozza meg a környezetvédelem szerepét, annak spektruma sokkal bővebb mint a környezetvédelmi hatósági eljárások rendszere, a törvény szabályai eleve a környezetre és az azt érintő hatásokra vonatkoznak, szabályozva ezáltal jogalkotási, hatósági eljáráson kívüli jogalkalmazási és egyéb kérdéseket. Mindettől függetlenül meg kell jegyezni azt is, hogy a meghatározás véleményünk szerint magában foglalja a bírságolást, mivel a hivatkozottaknak megfelelően annak alapvető a szerepe a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása tekintetében.

[1099] JNO-430/2011
[1100] 4. § 32. pont

(*közösségi részvétel termőföldvédelmi ügyekben*) A termőföldvédelmi eljárásokban a társadalmi szervezetek jogállásával kapcsolatban foglalkozó állásfoglalásunkban[1101] megállapított tényállás szerint a panaszos civil szervezet ügyfélként kívánt részt venni a Budakeszin 11 helyrajzi számon bejegyzett termőföld más célú hasznosításának engedélyezése iránti eljárásban. Az ingatlanok a HUDI 20010 jelű Natura 2000 terület részei. A Budakörnyéki Földhivatal 2009. június 17-én hozott végzésével elutasította a kérelmet arra hivatkozva, hogy az ügy nem tekintendő környezetvédelmi ügynek.
A földhivatal eljárására vonatkozó rendelkezések értelmében a földhivatalnak meghatározott eljárásaiban, meghatározott feltételek fennállása esetén és szakkérdés elbírálása tekintetében, bizonyos hatóságokat szakhatóságként jelöli ki. A vonatkozó kormányrendelet melléklete tartalmazza többek között a termőföld más célú hasznosításának engedélyezésére irányuló eljárás során kötelezően közreműködő szakhatóságokat, mely szerint, ha a termőföld vízvédelmi, országos jelentőségű védett természeti területen vagy Natura 2000 területen van, úgy szakhatóságként az illetékes környezetvédelmi felügyelőség részvétele az eljárásban kötelező. Ennek megfelelően a Legfelsőbb Bíróságnak a vizsgálat indításakor hatályban volt 1/2004 KJE számú döntése értelmében a szóban forgó termőföldvédelmi ügy környezetvédelminek minősül, ezért a megfelelő civil szervezetek a Kvtv.-ben biztosított részvételi jogokat gyakorolhatják.

(*civil szervezet ügyféli joga építési eljárásokban*) A Törökbálint Tükörhegy IV. fejlesztési területen megvalósítani kívánt lakópark beruházás tárgyában született állásfoglalásunkban[1102] megállapítottuk, hogy a Tükörhegyi Közéleti Egyesület 2010. szeptember 21-én azzal a kéréssel fordult Törökbálint város önkormányzatának jegyzőjéhez, hogy a Ket. és a Kvtv. rendelkezései[1103] alapján a Törökbálint Tükörhegy IV. ütemben a levelükben felsorolt helyrajzi számokra vonatkozó építésügyi hatósági eljárásokban állapítsa meg az egyesület ügyféli jogállását. Indokolásában az egyesület előadta, hogy 2000. június 1-jén alakult meg, működési területe Törökbálint-Tükörhegy, alapszabályában pedig a céljai között szerepel a környezetvédelem. Az egyesületnek 2010 augusztusában jutott a tudomására, hogy működési területén egyes ingatlanokra az építéshatóság összesen 1040 lakásra építési engedélyt adott ki. A kérelmet Törökbálint város önkormányzatának jegyzője elutasította, az egyesület a döntést megfellebbezte. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal az elsőfokú végzést helyben hagyva a fellebbezést elutasította. Indokolása szerint „a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeket, társadalmi szervezeteket azokban az esetekben illeti meg ügyféli jogállás, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el, illetve azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő. A tárgyi építésügyi eljárásokban környezetvédelmi szakhatóság bevonását jogszabályi előírás nem írja elő, így jelen esetekben az egyesületet nem illeti meg az ügyféli jogállás." Álláspontunk szerint a Kvtv.-ben biztosított rendkívüli ügyféli joggal kapcsolatban a Közigazgatási Hivatal okfejtése helytálló és a meghozott végzés megfelel a környezetvédelmi jogszabályoknak, illetve a Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntésének.
Az építésügyi hatóságokról szóló kormányrendelet[1104] szerint ugyanis a tárgyi lakópark építésével kapcsolatosan a környezetvédelmi szakhatóság közreműködését valóban nem írja elő[1105]. A hivatkozott 1/2004. KJE jogegységi döntés és az azt hatályon kívül helyező 4/2010. (X.20.) KJE jogegységi döntés az ügyféli jogállás szűk értelmezése mellett döntött, melynek alapján környezetvédelmi ügynek csak az az ügy tekinthető, melyben a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként vesz részt. Így az egyesületet valóban nem illeti meg a Törökbálint Tükörhegy IV. ütemben az építésügyi hatósági eljárás vonatkozásában az ügyféli jogállás. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának nem áll hatáskörében a Legfelsőbb Bíróság döntésével szemben állást foglalni.

[1101] JNO-429/2010
[1102] JNO-703/2010
[1103] Ket. 15. § és Kvtv. 98. §
[1104] Az építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII.23.) Korm. rendelet
[1105] 3/A. § (1) bekezdése

(*civil szervezet ügyféli joga építési eljárásokban de lege ferenda*) Bár a törökbálinti ügyféli jog kérdésében a közigazgatási hatóságok döntése jogszerű volt, az is megállapítható, hogy a jogi szabályozás, amin a legfelsőbb bírósági jogértelmezés alapul, illetőleg részben azt alkalmazza, nem biztosítja az egészséges környezethez való jog magas szintű érvényesülését, a társadalmi részvétel lehetőségeit szűkíti. Az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog lényegi elemét képezi a társadalmi részvétel elvének védelme, melynek ilyen jellegű szűkítése nem biztosítja megfelelően az alapjog gyakorlati megvalósulását. A jelenlegi jogszabályi környezetben azonban a visszásság csak jogalkotási aktussal rendezhető. Ezt egyfelől a környezetvédelmi ügyek számának bővítésével a szakhatósági részvétel előírása révén, másfelől az egyes ágazati (erdészeti, termőföldvédelmi, vízügyi, építési stb.) jogszabályok módosításával lehet megtenni, úgy, hogy azok háttérjogszabályként utalnak a Kvtv.-re. Ilyen rendelkezés található a Tvt.-ben, mely szerint a természetvédelemmel összefüggő e törvényben nem szabályozott kérdésekben a Kvtv. rendelkezéseit kell alkalmazni[1106]. Ennek alapján a természetvédelmi ügyek minden további vizsgálódás és jogértelmezés nélkül automatikusan egyben környezetvédelmi ügynek is minősülnek (amit egyébként a hétköznapi jogérzék is teljesen természetesnek tekint). Emellett a JNO a maga részéről támogatandónak találna egy olyan joggyakorlatot, ami a Kvtv. civil szervezeteknek ügyféli jogot biztosító rendelkezését olyan speciális rendelkezésnek tekintené, amely nem rontja le az ügyféli joggal kapcsolatos általános szabályokat, amelyek alapján viszont egy adott körzetben dolgozó, aktív civil szervezet számára az érintettség okán az ügyfélre vonatkozó általános eljárási szabályok szerint ügyféli jogot kellene adni.

(*az ügyféli jog általános és speciális, építési jogi meghatározása*) A Törökbálint Tükörhegy IV. fejlesztési területen megvalósítani kívánt lakópark beruházás tárgyában született állásfoglalásunkban[1107] rámutattunk, hogy a Ket. korábban hatályos szövege kimondta, hogy ha jogszabály másként nem rendelkezik, hatásterület alapján megállapított, illetőleg a civil szervezeteknek biztosított ügyféli jog esetében[1108], valamint ha az eljárás egyébként jelentős számú ügyfelet érint, az ügyfeleket az eljárás megindításáról hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján (helyben szokásos módon, a helyi lapban stb.) kell értesíteni[1109]. Álláspontunk szerint a törökbálinti ügyben az egyik feltétel teljesült, hiszen az eljárás jelentős számú ügyfelet érintett, tehát az eljárás megindításáról hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján (helyben szokásos módon, a helyi lapban stb.) kellett volna értesíteni az ügyfeleket. Ehhez természetesen szükség lett volna ezen érintett lakosok ügyféli státuszának vizsgálatára és annak alapján annak hivatalból történő megállapítására.
Érdemes idézni az állásfoglalás-tervezetünkre tett észrevételében a belügyminiszter által kifejtett álláspontot, ami szerint az alkalmazandó törvények és rendeletek az ügyféli kör részére biztosítják az eljárásban való ügyféli jogok gyakorlását. Ebből a szempontból a Ket. rendelkezik általánosan az ügyfél meghatározásáról, illetőleg az abban foglalt[1110] felhatalmazás alapján az építésügyben alkalmazandó részletes ügyfélfogalmat az Étv. tartalmazta[1111]. E szerint az ügyféli kör megállapításánál (egyebek mellett) az építéssel érintett területen a közvetlen szomszédos ingatlanokkal rendelkezni jogosultak ügyféli jogosultsága vizsgálandó.
A miniszter véleménye szerint az ügyféli kör – fenti törvényi előírásokon kívüli – kitágítását hatásterület megállapításának esetére teszi lehetővé egyrészt a Ket., másrészt a Kvtv. A Ket. a vizsgált eljárások idején hatályban volt rendelkezése[1112] értelmében ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója.

[1106] 3. § (2) bekezdés
[1107] JNO-703/2010
[1108] 15. § (2) és (5) bekezdés
[1109] 29. § (6) bekezdés
[1110] 15. § (3) bekezdés
[1111] 53/A. § (2) bekezdés
[1112] 15. § (2) bekezdés

Álláspontunk szerint ezen levezetés figyelmen kívül hagyja a Ket. és az ágazati jogszabályok egymáshoz való viszonyának bizonyos aspektusait. A Ket. szerint „ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz."[1113] A Ket. korábban azt írta elő, hogy „törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákra részletesebb ügyfél fogalmat állapíthat meg", tehát az e jogszabályok szerint meghatározott személyek jogállását mindig vizsgálni kellett. Ilyen részletesebb előírás szerepelt az Étv.-ben[1114] is, melyet az Étv. módosítását követően az építésügyi hatósági eljárásokról szóló kormányrendeletben[1115] szabályoz a jogalkotó. Az Étv. az építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági eljárásokban ügyfélnek minősült az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, továbbá akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, valamint akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás az adott üggyel összefüggésben adatokat tartalmaz, így mindenképpen vizsgálni kellett az építtetőn és az ingatlantulajdonoson kívül a szomszédos telkek tulajdonosainak (használóinak), sőt adott esetben a tervezésben és kivitelezésben résztvevők ügyféli jogállását.
Ez esetben tehát minimum szabályokról van szó, melyek előírják, hogy mely személyek státuszát kell kötelezően vizsgálni (például: közvetlen szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosultak), ettől függetlenül azonban a Ket. általános ügyfélfogalma alkalmazandó. Ezt nem befolyásolja a Ket. ügyfélről szóló alfejezetének az a rendelkezése sem, amely szerint „törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik a 15. § (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték[1116]."
Elvi éllel mutattunk rá arra, hogy a Ket. és az ügyfajták szerinti ágazati jogszabályok rendelkezései, figyelemmel a Ket. hatályáról és az attól való eltérés szabályairól rendelkező szakaszokra[1117], nem értelmezhetőek egymással szemben. Az ügyféli jogállás megállapítása során ezeket a rendelkezéseket egymással összhangban kell értelmezni, vagyis az építésügyi hatósági eljárásban kötelező vizsgálni az Étv.-ben fent felsoroltak ügyféli jogállását, ugyanakkor azok számára, akik kívül esnek ezen a részletesebb ügyfélfogalmon, a Ket. ún. általános ügyfélfogalmában meghatározott szempontok figyelembevételével kell az ügyféli jogállást megállapítani.
Alapvetően téves tehát az a megállapítás, hogy az út túloldalán található, vagy más módon nem közvetlenül szomszédosnak minősülő ingatlannal rendelkezni jogosult eleve nem minősül ügyfélnek. Az érdekek érintettségét semmiképpen nem a közös határvonal teremti meg, ennél alaposabb és körültekintőbb vizsgálat szükséges az ügyféli jogállás megállapításakor. Álláspontunk szerint a Törökbálinton tervezett beruházás nagysága folytán – mind a megvalósítás folyamatában, mind pedig azt követően működése által – kétségkívül előidéz környezeti és egyéb hatásokat, következményeket a környéken. Hatással lesz a forgalomra, a zajszintre, az ingatlanok értékére, a légköri viszonyokra, az esztétikai környezetre stb., amely a tervezett épület környezetében jelentős számú lakó mindennapi életét befolyásolja, azaz jelentős számú ügyfelet érint. Mindezek alapján a Ket. általános ügyfélfogalmát az ügyben mindenképpen alkalmazni kellett volna.

(*ügyféli kör jogszabálysértő megállapítása útépítési engedélyezési eljárásban*) A szigetvári SPAR áruház útügyi létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában hozott állásfoglalásunk-

[1113] 15. § (1) bekezdés
[1114] 53/A. § (2) bekezdés
[1115] Az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX.15.) Korm. rendelet
[1116] 15. § (3) bekezdés (jelenleg hatályos szöveg)
[1117] 12-14. §

ban[1118] megállapított tényállás szerint az áruház működése parkolóhelyek kialakítását, az áruháztól a 6. számú főútig vezető magánútnak a főúthoz való csatlakozását és a 6. számú főút 232+369 km szelvényében lévő háromágú jelzőlámpás csomópont négyágúvá való bővítését tette szükségessé. Az útügyi hatósági eljárást a Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-dunántúli Regionális Igazgatósága (NKH DRI) folytatta le.
A Ket. felhatalmazása[1119] alapján az útépítési engedélyezési eljárások ügyféli körét a közlekedési törvény[1120] határozza meg, amely szerint az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló külön jogszabályban meghatározott engedélyezési eljárásokban ügyfél az építtető, a vagyonkezelő, a közművek tulajdonosa (kezelője), az ingatlantulajdonos, továbbá az az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használó, akinek ingatlanát a közlekedési létesítmény terület-igénybevétellel érinti, ingatlana a közlekedési létesítmény területével közvetlenül határos, vagy akinek kapubejárója az útépítéssel közvetlenül érintett szakaszhoz csatlakozik[1121]. Az útépítési engedélyezési eljárás részletszabályait tartalmazó KöViM rendelet[1122] szerint az építtető az építési engedély iránti kérelméhez köteles csatolni az érintett szakhatóságok, közművek, útkezelők, az érintett ingatlantulajdonosok, a közforgalom elől el nem zárt magánút esetében a tulajdonos(ok), továbbá egyéb érdekeltek név- és címjegyzékét[1123].
Az útépítési engedélyezési eljárás lefolytatásakor mind a közigazgatási hatósági eljárások általános szabályait rögzítő jogszabályt, így a Ket.-et, mind a speciális, kizárólag az utak építése, forgalomba helyezése és megszüntetése tárgyában lefolytatandó eljárásokra vonatkozó szabályokat tartalmazó KöViM rendeletben foglaltakat figyelembe kell venni. A KöViM rendelet hivatkozott bekezdése azonban nem helyettesítheti a hatóságnak az ügyféli kör megállapításával kapcsolatos kötelezettségét.

(*a hatóságoknak az ügyféli kör vizsgálatára vonatkozó kötelezettsége*) A szigetvári SPAR áruház útügyi létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában hozott állásfoglalásunkban[1124] rámutattunk arra is, hogy az ügyféli kör hatóság általi vizsgálatának kötelezettségét a Ket. explicit módon nem tartalmazza ugyan, azonban a kötelezettség számos rendelkezéséből kétséget kizáróan következik. Az eljárási alapelvek közül kiemeljük a törvényesség elvét[1125], az ügyfél jogainak védelmére irányuló kötelezettséget[1126], az ügyfélegyenlőség követelményét[1127], valamint még a joggal való visszaélés tilalmát, mely a hatóságokra nézve ugyanúgy kötelező, mint az ügyfelekre[1128]. Az ügyféli kör helytelen, a vizsgált esetben szűkebb megállapítása a vonatkozó jogszabályok szerint ténylegesen ügyfélnek minősülő természetes vagy jogi személyeknek, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek az eljárásból való kirekesztését eredményezheti, ami nyilvánvalóan súlyosan sérti az említett három alapelvet. Emellett természetesen a bizonyítási eljárás és a határozat tartalmára is kihat, ha egyes ügyfelek kimaradnak az eljárásból, nem beszélve a jogorvoslati eljárások törvényességéről. Az ügyféli körnek a nem megalapozott döntéssel

[1118] JNO-20/2010
[1119] 15. § (3) bekezdés
[1120] A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény
[1121] 29/B. § (2) a) pont
[1122] Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI.16.) KöViM rendelet, felváltotta a 93/2012. (V.10.) Korm. rendelet, melynek 11. § (1) bekezdés d) pontja lényegében azonos felsorolást tartalmaz, az „egyéb érintett" szövegrész az új Korm. rendeletbe már nem került bele.
[1123] 12. § (1) bekezdés d.) pont
[1124] JNO-20/2010
[1125] 1. § (1) bekezdés: „A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit."
[1126] 1. § (3) bekezdés: „A közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza."
[1127] 2. § (2) bekezdés: „A közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani."
[1128] Az Alkotmánybíróság 31/1998. (VI.25.) AB határozatában kifejti, hogy „.... az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. A kifejtetteknek megfelelően érvényesül a joggal való visszaélés tilalma a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására."

történő meghatározása tehát az eljárás során tett kötelező vagy mérlegelési jogkörben elrendelt intézkedések (pl. eljárás megindulásáról, helyszíni szemléről szóló értesítés), így az eljárás egésze jogszabályszerűségét, illetve az eljárást lezáró döntés jogerőssé és végrehajthatóvá válását is érintheti. A Ket. értelmében az elsőfokú hatóság döntése – a fellebbezési jog biztosítottsága esetén – kizárólag akkor válik jogerőssé, így végrehajthatóvá, ha a döntés ellen az arra jogosultak nem fellebbeztek, vagy a fellebbezési határidő letelt, illetve a fellebbezési jogról lemondtak[1129]. Tekintettel arra, hogy a fellebbezést az arra jogosultak a döntés közlésétől számított tíz munkanapon belül nyújthatnak be, valamint az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet[1130], abban az esetben, ha egy egyébként ügyfélnek minősülő személyt a hatóság az eljárásból kizár, a fellebbezési határidő vele szemben mindaddig nem nyílik meg, amíg a határozatot vele nem közölték. Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy az ügyféli kör megállapításához a KöViM rendelet jó segédletet ad[1131], emellett azonban a teljes ügyfélkör feltárása csakis a hatóság erre vonatkozó kimerítő vizsgálata és mérlegelése alapján történhet.
A rendelkezésünkre álló iratok alapján megállapítottuk, hogy a szigetvári SPAR ügyben eljáró NKH DRI nem a hatóságtól elvárható körültekintéssel és szakértelemmel, hanem elsősorban a kérelmező által az engedélyezési dokumentáció mellékleteként rendelkezésére bocsátott, az érintett ingatlan-tulajdonosok megnevezését tartalmazó lista alapján határozta meg az ügyféli kört, valamint az ügyféli jogállást – tényállás tisztázási kötelezettségének elmulasztása következtében – a panaszos kifejezett kérelme ellenére sem biztosította.

(*az érdekeltek köre a településrendezési eljárásban*) A Nagymányok-Kismányok-Váralja-Hidas településrendezési terv módosítása során az ügyféli jogok megsértésével kapcsolatos panasz tárgyában született állásfoglalásunkban[1132] kérdésként merült fel az előzetes véleményezés kapcsán, hogy kit kell érdekeltnek tekinteni, mivel a jogszabály ezt nem határozza meg pontosan. A JNO előtt folyó ügyben panaszosként szereplő egyesület – még a településrendezési eljárás megkezdése előtt – kérte mind a felügyelőségtől, mind a Jegyzőtől, hogy ügyfélként tekintsék a Nagymányok I. – szén védnevű bányatelekkel kapcsolatos eljárásokban. A jogi képviselő nélkül eljáró egyesület nyilatkozata egyértelműen nem csak a bányatelekkel kapcsolatos közigazgatási eljárásokra vonatkozott, hanem a településrendezési eszközökre is. Tekintettel arra, hogy a településrendezési tervek módosítására a bányanyitások miatt volt szükség, álláspontunk szerint az egyesület érdekeltsége a településrendezési eljárásban nem kérdőjelezhető meg. Ugyanakkor fontosnak tartjuk hangsúlyozni azt is, hogy az „érdekeltség" megállapítása nem magának a szervezetnek, hanem az önkormányzatnak a feladata, tehát azt az egyesület levele nélkül is meg kellett volna állapítania azon az alapon, hogy az egyesület környezetvédelmi feladatokat lát el és az adott térségben aktívan működik.

(*a társadalmi részvétel teljes elhagyása településrendezési eljárásban*) A Dunakeszi, Liget utcai hét telek szabályozási tervére és helyi építési szabályzatára irányuló településrendezési eljárás tárgyában született állásfoglalásunkban[1133] megállapítottuk, hogy a dokumentáció sem a szöveges munkarészek előzményeket, tervi előzményeket taglaló részében, sem az Étv. szerinti véleményeztetési eljárásban keletkezett iratokat is tartalmazó mellékletekben, sem bármely egyéb részében nem tesz említést a társadalmi egyeztetésről, a tervek társadalmi, civil támogatottságáról, egyáltalán arról a tényről, hogy a szabályozás alá vont területtel kapcsolatban felmerül a lakosság, a civil érdekképviselet érintettsége.
Az előzetes véleményezési eljárásban az érintett lakosság, szervezetek, érdek-képviseleti szervek véleménynyilvánítási lehetőségét nem biztosították, a kidolgozás elhatározása a helyben szokásos

[1129] Ket. 73/A. §
[1130] 98-99. §
[1131] A KÖVIM rendelet 12. § (1) bekezdés d.) pontja alapján a kérelmezőnek a hatóság rendelkezésére kell bocsátania egy listát a rendelet szerinti ügyfelekről.
[1132] JNO-715/2010
[1133] JNO-206/2010

módon ugyanis az Étv. kifejezett rendelkezése[1134] ellenére nem történt meg. A településrendezési dokumentum „Szöveges munkarészek – Javaslat" című részében megemlíti, hogy a hatályos TSZT-ben jelölt területfelhasználási kategóriák módosulnak, és e körben éppen a közszemlére tétel során beérkezett véleményeket jelöli meg az egyik kiváltó okként. Nem részletezi azonban, hogy mik voltak ezek a vélemények, mennyiben és hogyan indokolják a hatályos TSZT módosítását. Ahogyan az a rendelkezésre álló iratokból megállapítható, az önkormányzatnak ugyan tudomása volt az érintett lakosság által az adott területre irányuló településrendezéssel kapcsolatos különböző álláspontjairól, érdekeiről és jóllehet lehetőség nyílt a területtel kapcsolatos különböző érdekek ütköztetésére, s a konszenzusos megoldások felderítésére, ugyanakkor ezt semmilyen formában nem dokumentálták, annak ilyen módon jelentőséget egyszerűen nem tulajdonítottak. Mindez a JNO álláspontja szerint megvalósította a társadalmi részvétel elvének sérelmét, s így az egészséges környezethez való jog érvényesülésével kapcsolatos visszásságot. Mindamellett álláspontunk szerint összeegyeztethetetlen az önkormányzati döntések jogállami keretek közt történő meghozatalával.

A közösségi részvétel területi alapú megközelítése

A Ket. – egészen 2009-es módosításáig – kimondta, hogy egy létesítménnyel kapcsolatos és tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban a hatásterületen élők ügyféli joggal rendelkeznek a létesítménnyel kapcsolatos közigazgatási ügyekben. Ezt speciális ügyféli jognak is nevezték, jóllehet véleményünk szerint inkább kisegítő szabály volt, hiszen a hatásterületen élők csupán egy tipikus és viszonylag objektívan meghatározható körét jelentik azoknak, akiknek jogát, jogos érdekét az adott létesítménnyel kapcsolatos ügyek érintik.

(*hatásterület építési ügyben*) A telepengedélyezéssel összefüggő panaszokból levezethető problémák megoldására készített állásfoglalás-tervezetünkben[1135] rámutattunk, hogy az építésügyi hatósági eljárásokról szóló kormányrendelet[1136] szerint az építésügyi hatóság hatásterületet szakhatóság állásfoglalása alapján állapíthat meg[1137]. A rendelkezés megengedő megfogalmazása többoldalú jogértelmezést igényel. A jogalkotó a hatásterület megállapításának lehetőségét mintegy felajánlja az építési hatóságoknak azzal a kikötéssel, hogy arról a szakhatóságok állásfoglalása nélkül nem dönthet. Álláspontunk szerint ez a rendelkezés egyértelműen a Ket.-nek a hatásterület alapján speciális ügyféli jogot előíró rendelkezésére[1138] utal, azaz a hatásterület megállapítására az ügyfelek teljes körének megállapítása végett lehet szükség. Természetesen azokban az esetekben, ahol az építményben folytatandó tevékenység vagy a terület jellege miatt a hatásterületen tartózkodó személyek jogai, jogos érdekei az általános ügyféli szabályok alapján mindenképpen érintettek, nincs szükség a hatásterület megállapítására. A jogalkotó felhatalmazását a hatásterület mérlegelésére tehát az elővigyázatosság elvének megfelelően megszorítóan kell értelmezni és ennek megfelelően csak akkor mellőzhető, ha az ügyféli jog egyébként is megállapítható lenne, minden más esetben, amikor legalábbis az eshetősége felmerülhet annak, hogy az építmény közelében ügyféli joggal rendelkező személyek lehetnek, ezek körének pontos behatárolása végett a hatásterület megállapítása mellőzhetetlen.

[1134] Étv. 9. § (2) bekezdés a) pontja értelmében „a településrendezési eszköz kidolgozása előtt - beazonosítható módon - meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban 15 munkanapon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak. Ennek során biztosítani kell: a) a helyben szokásos módon a kidolgozás elhatározásának tudomásra hozatalát és az érintett lakosság, szervezetek, érdekképviseleti szervek véleménynyilvánítási lehetőségét".

[1135] JNO-702/2011

[1136] Az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX.15.) Korm. rendelet

[1137] 6. § (6) bekezdés

[1138] 15. § (3) bekezdés

Jóllehet a hatásterület fogalmát a Ket. maga is meghatározta[1139], utalt arra, hogy azt a külön jogszabályokban előírt módon kell megállapítani. Az építéshatósági eljárásokban a hatásterületet a hatóság a kormányrendeletnek megfelelően a szakhatóságok állásfoglalásai alapján határolja le. Különösen fontos tehát, hogy a szakhatóságok kellő körültekintés mellett, az építmény jövőbeni funkcióját figyelembe véve alkalmazzák az irányadó szakterületi, környezeti tárgyú jogszabályoknak a hatásterületre vonatkozó rendelkezéseit és bemutassák a hatásterületet. Abban az esetben, ha a szakhatóságok a hatásterületet elmulasztják megállapítani, elengedhetetlen, hogy az építéshatóság ismét megkereséssel éljen az állásfoglalások ilyen irányú kiegészítéséért.
Az előzőekben megállapított ügyfélkörön túl a hatóságnak természetesen minden esetben vizsgálnia kell, hogy a Ket. általános ügyfél szabálya[1140] alapján egyéb személy ügyféli jogállása megállapítható-e. Így meg kell győződnie az építéshatóságnak arról, hogy van-e további olyan személy (természetes, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet), akinek jogát vagy jogos érdekét az adott ügy – nem a fizikai közelség és hatások miatt, hanem egyéb módon – érinti.
Nem fogadható el tehát a helyenként még mindig megtalálható építéshatósági gyakorlat, amely szerint a hatóságok csak az építménnyel közvetlenül határos ingatlanokkal rendelkezni jogosultak ügyféli jogállását állapítják meg. A jogszabály ugyanis nem azt mondja, hogy csak azok minősülnek ügyfélnek, hanem azt, hogy azok ügyféli jogállását az általános ügyfélkörön túl mindig vizsgálni kell. A hatóság a szakhatóságok állásfoglalásai alapján köteles megállapítani a hatásterületet is, hiszen az ott található ingatlanok tulajdonosai, illetve azok, akiknek jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, szintén ügyfelek. Mindezen felül pedig az eljárás kezdetén az említett két esetkörön kívül egyedileg azt is ellenőrizni kell, hogy van-e egyéb olyan személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Megjegyezzük, hogy a JNO által vizsgált egyedi ügyek tapasztalata szerint, az építmény építése és/vagy üzemelése során keletkező környezeti hatások az esetek többségében nem csak a telekhatáros ingatlanokat érintik, hanem azok jóval szélesebb körben fejtik ki káros hatásaikat, érintve a közvetlen lakókörnyezet jogát, jogos érdekét. Ezen ügyek tapasztalatai tehát arra engednek következtetni, hogy amennyiben az építéshatóságok már a telekalakítási, az elvi vagy az építési engedélyezési eljárás során is megfelelő körültekintéssel állapítják meg a hatásterületet és az ügyfelek körét, akkor megelőzhetik a panaszok, bejelentések érkezését és a környezeti konfliktusok kialakulását, kiélesedését.

(*hatásterület zajvédelmi ügyben a régi kormányrendelet szerint*) A herédi játszótér létesítésével és használatával összefüggő panasz tárgyában született állásfoglalásunkban[1141] az akkor hatályos Ket. ügyfélfogalmából indultunk ki, amely még a hatásterületen lévő ingatlanok tulajdonosait és jogszerű használóit is ügyfélnek tekintette, minden ügyben[1142]. Ehhez képest figyelembe kellett vennünk mind a Kvtv.[1143], mind pedig a Ket.[1144] hatásterület fogalmát, amely, bár utalt arra, hogy a hatásterületet az ágazati jogszabályoknak kell meghatározniuk, mégis számos szűkítő definíciós elemet (rendes üzemvitel, folyamatos vagy rendszeres fizikai hatás, számottevő mérték, hátrányosság) beiktat, míg ugyanakkor nem tartalmazza a Kvtv. definíciójában meglévő garanciális elemet (a környezetvédelmi jogalkotó az elővigyázatosság elvének megfelelően nem csak azokkal

[1139] A hatásterület definíciója a korábbi 172. § e) pont 2009. október 1-től kikerült a Ket. szövegéből.
[1140] 15. § (1) bekezdés
[1141] JNO-880/2010
[1142] 15. § (1)-(2) bekezdése szerint: „(1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.
(2) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a *hatásterületen levő* valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója." A Ket. 15. § (2) bekezdését a 2008. évi CXI. törvény 131. § (4) bekezdése 2009. október 1-től hatályon kívül helyezte.
[1143] A Kvtv. 4. § 20. pontja szerint: „*hatásterület:* az a terület vagy térrész, ahol jogszabályban meghatározott mértékű környezetre gyakorolt hatás a környezethasználat során bekövetkezett vagy bekövetkezhet".
[1144] 172. § e) pontja: „*hatásterület:* az a Magyar Köztársaság területén fekvő, jogszabályban meghatározott módon megállapított földrajzi terület, amelyre a tervezett létesítmény vagy tevékenység rendes üzemvitel mellett, folyamatosan vagy rendszeresen számottevő mértékű hátrányos fizikai hatást (pl. árnyékolást, zajterhelést, légszennyezést) gyakorol".

a hatásokkal számol, amelyek már bekövetkeztek, hanem azokkal is, amelyek bekövetkezhetnek). Nyilvánvalónak tűnik számunkra, hogy egy környezetvédelmi ügyben a környezetvédelmi törvény kontextusában elhelyezett hatásterület definícióját kellett alkalmazni (lex specialis). Szerencsére a kérdést a Ket. definíciójának 2009-es hatályon kívül helyezése egyértelművé tette.
A Kvtv. fenti hatásterület-fogalmában mindössze egy korlátozó kitétel van, ez pedig a „jogszabályban meghatározott mértékű környezetre gyakorolt hatás". Erre nézve a vizsgált panasz szempontjából 2007. december 31-ig tartó hatállyal a zajvédelmi MT rendelet volt az irányadó, mely szerint veszélyes mértékűnek minősül az a zaj is, amelyre – jellegéből adódóan – határértéket nem lehet előírni, illetőleg a zajkeltés azonos körülmények között nem ismételhető, de érzékszervi észleléssel megállapíthatóan emberek nyugalmát jelentős mértékben zavarja[1145]. A vizsgált időszakaszban a 2008. január 1-jétől hatályos új zajvédelmi kormányrendelet (új Zr.)[1146] a vizsgált panasz szempontjából lényegében azonos meghatározást ad, mely szerint a veszélyes mértékű környezeti zaj „olyan szabadidős zajforrástól származó zaj, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételhető és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalmát zavarja"[1147].
Tekintettel arra, hogy a panaszos lakóháza az önkormányzat által építtetett játszótértől 16 méteres távolságban helyezkedik el, a zajvédelmi szabályok, a Kvtv. és a Ket. vonatkozó szabályainak összevetésével egyértelműen megállapítható, hogy a játszótérrel kapcsolatos olyan ügyekben, amelyek közvetve vagy közvetlenül kihatással lehetnek a zajkibocsátásra, ügyfélnek kell tekinteni.

(*hatásterület zajvédelmi ügyben az új kormányrendelet szerint*) Budapest, XII. kerületi kútfúrás zajhatása tárgyában született állásfoglalásunkban[1148] is felhívtuk a figyelmet Ket. általános ügyfél fogalmára, amely szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A Ket. kérelem beadásakor hatályos szövege alapján, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója.
A értelmező rendelkezései között volt található a hatásterület fogalma, amely szerint hatásterület az a Magyar Köztársaság területén fekvő, jogszabályban meghatározott módon megállapított földrajzi terület, amelyre a tervezett létesítmény vagy tevékenység rendes üzemvitel mellett, folyamatosan vagy rendszeresen számottevő mértékű hátrányos fizikai hatást (pl. árnyékolást, zajterhelést, légszennyezést) gyakorol.
Az eljárás időpontjában már hatályos új Zr. alapján a külön fel nem sorolt esetekben a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület[1149].
E jogszabályi rendelkezések alapján az önkormányzat jegyzőjének az ügyfélkört a hatásterületre kiterjedően is vizsgálnia kellett volna. Az ilyen és ehhez hasonló, nagyobb számú lakost közvetlenül érintő építési tevékenységek zajkibocsátása tekintetében ugyanis semmiképpen sem lehet az ügyfelek körét kizárólag a kérelmezőre korlátozni. Egyértelmű, hogy a jelentős építési, kivitelezési tevékenységek zajkibocsátása érinti valamennyi, a környéken élő lakos jogát, jogos érdekét. A hatóságnak aktívan meg kell kísérelnie a teljes ügyfélkört bevonni az eljárásba, hiszen ezzel fölösleges további eljárásokat, jogorvoslati eljárásokat vagy jogvitákat előzhet meg.

(*az érintettek köre nyomvonalas létesítmények esetén*) Az ügyféli jogok területi dimenziója nem csak a hatásterület fogalma kapcsán került látóterünkbe, hanem a nyomvonalas létesítmények

[1145] 2. § (3) bekezdés
[1146] A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet
[1147] 2. § jb) pont
[1148] JNO-324/2011
[1149] 5. § (3) bekezdés

mentén lakók vonatkozásában is vizsgáltuk. Az M5 autópálya 34+552 és 54+500 km szelvények közötti szakasza zajterhelése tárgyában készült állásfoglalás-tervezetünkben[1150] felhívtuk a figyelmet arra, hogy az ilyen és ehhez hasonló, igen jelentős számú lakost közvetlenül érintő közlekedési útvonalak vonatkozásában semmiképpen nem lehet az ügyfelek körének vizsgálatát kizárólag a kérelmezőre, illetőleg az eljárásba ügyfélként bejelentkezett személyekre korlátozni. Egyértelmű ugyanis, hogy az M5 autópálya megnövekedett forgalmából eredő fokozott zajterhelés érinti a környéken élő valamennyi lakos érdekeit, méghozzá a nyomvonal teljes hosszában. Természetesen ezt a szempontot kombinálni kell a hatásterülettel kapcsolatos megközelítéssel, aminek alapján az ilyen ügyekben az autópálya által elfoglalt ingatlan szélétől számított 100 méteren belüli ingatlanok tulajdonosai, használói stb. mindenképpen ügyfélnek minősülnek az ilyen ügyekben.

II.7.2. A közösségi részvétel folyamata

Hozzáférés a környezeti információhoz

A közösségi részvétel alapja a hatóságoknál kezelt közérdekű információhoz való hozzáférés. Ebben a témakörben rengeteg olyan szabályozási részletkérdés van (pl. milyen széles körben lehetséges hozzáférni, mennyire kezelhető és érthető adatokhoz, milyen áron, milyen időszerűséggel stb.), amely a közösségi részvétel hatékonyságát meghatározza. Sokan átsiklanak rajta, de a legalapvetőbb kérdés mégis az, hogy a hatóságok milyen minőségű adatokat tudnak egyáltalán előállítani, megszerezni. Sokszor azt látjuk, hogy ahelyett, hogy az államszervezet a saját működésének alapjait is képező információs rendszert egységesen, összehangoltan kezelné, az egyes hatóságok inkább még akadályozzák is egymást a megfelelő információhoz való hozzáférésben. Az adatátadás jogintézményét és a közhiteles nyilvántartások sokszor az érintett hatóságok számára is megfizethetetlen költségeit ezért tárgyaltuk ebben a fejezetben.
Az információhoz jutás jogának az érintett közösségek és magánszemélyek szempontjából talán legfontosabb témaköre a titokvédelem. Sokszor kárhoztatjuk a magyar jogban gomba módra szaporodó titok intézményeket, vannak azonban közöttük olyanok is, amelyek kifejezetten a védett környezeti, világörökségi tárgyak érdekében rejtenek el egyes adatokat.

(*adatátadás*) A régészeti lelőhelyek adatbázisával kapcsolatos állásfoglalásunkban[1151] kitértünk arra is, hogy a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (KÖH) milyen jogi és pénzügyi feltételek mellett tudja a maga részéről a számára szükséges adatokat beszerezni. A kulturális örökségi értékek adott eljárástípusban releváns adatainak a KÖH-ről szóló kormányrendelet[1152] (KÖH rendelet) biztosította díjmentes átadása a társhatóságok tájékoztatása szempontjából a KÖH elnökének tájékoztatása szerint korszerű és célszerű megoldás. Tájékoztatásában felhívta a figyelmet arra, hogy a kulturális örökség védelmét, illetve értékeinek nyilvántartását nehezítő, gyakran gátló szabályozás nem az ágazati szabályozásban jelenik meg. A hatósági eljárások hatékonysága, így közvetve a kulturális örökség védelme a reá vonatkozó hatósági nyilvántartás vezetéséhez szükséges adatok díjmentességének biztosításával fokozható lenne. Álláspontja szerint elsősorban a földmérési és térképészeti szolgáltatásáról szóló FVM-HM-PM együttes rendelet; a számítógépes ingatlan-nyilvántartási adatok szolgáltatási díjáról, valamint az ingatlan-nyilvántartási eljárás igazgatási szolgáltatási díjáról szóló FVM rendelet; az illetékekről szóló törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló, valamint az ingatlan-

[1150] JNO-214/2011
[1151] JNO-244/2011
[1152] A Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról, a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervekről, és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról szóló 324/2010. (XII.27.) Korm. rendelet

nyilvántartásról szóló törvény és végrehajtási rendeletének[1153] megfelelő módosítása eredményezhetne e téren látványos és kívánatos hatékonyság növekedést. E jogszabályok együttesen ugyanis jelenleg azt eredményezik, hogy a Hivatal az ország vektoros földmérési alaptérképét több milliárd forintos költségen tudná csak beszerezni, és a kulturális örökségi értékek jogi jellegeinek ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetése (karbantartásra) is tételenként 6600 Ft a költség, amely közel 400.000 védett ingatlan esetében több százmilliós összeg. E jelentős költségek fedezete a Hivatal számára nem biztosított, így a jogszabályban előírt feladatok ellátása csorbulhat.

(*a közhiteles nyilvántartás költségei*) A régészeti lelőhelyek adatbázisával kapcsolatos állásfoglalásunkban[1154] rámutattunk, hogy az illetékkódex[1155] módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilapmásolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló törvény[1156] módosításával kapcsolatos jogalkotási javaslat tárgyában lefolytatott vizsgálatunk[1157] eredményeképpen korábban már vizsgáltuk a Díjtörvény módosításának környezetvédelmi szempontból releváns hatásait. Álláspontunk szerint az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot okozott a Díjtörvény módosítása, mivel a jogalkotó a személyes díjmentesség megvonásával párhuzamosan nem gondoskodott a természeti és környezeti érdekek megfelelő védelmének egyéb módon történő biztosításáról. Az állásfoglalás kifejezetten kitért a régészeti, illetve a műemléki védettség tényének fennállása és jellege ingatlan-nyilvántartási feljegyzésének kérdéseire. Jogalkotási javaslattal is éltünk annak érdekében, hogy a jogalkotó dolgozza ki a Díjtörvény olyan módosítását, amely az állásfoglalásban kifejtett szempontok figyelembevételével alkalmas a természeti, környezeti és kulturális örökségvédelmi érdekek megfelelő védelmének biztosítására. Ennek egyik lehetséges módjának a tárgyi díjmentességnek az állásfoglalásban megjelölt esetkörre való kiterjesztését láttuk. A jelen vizsgálat eredményeképp a korábbi vizsgálatban foglaltakon túlmenően megállapítható volt, hogy a hivatkozott jogszabályok együttesen azt eredményezik, hogy a KÖH a feladatait – a rá rótt díjfizetési terhek, illetve az ingatlan-nyilvántartási alapadatok elérhetetlensége miatt – nehézségek árán tudja ellátni, amely az intézmény működésének hatékonyságát és így közvetetten a kulturális örökség védelmének minőségét is rontja. Az, hogy – alapvetően gazdasági okok miatt – a korábban jól működő ingatlan-nyilvántartási feljegyzési folyamat megnehezül, illetve az ingatlan-nyilvántartási alapadatokhoz való hozzáférés ellehetetlenül, a gyakorlatban a védelmi szint szigorának csökkenését, gazdasági körülményekre visszavezethető hullámzását és kellő súlyú alkotmányos indok nélküli visszalépést jelentette és jelenti ma is, amelyet Irodánk jogi szempontból visszásnak tartott.

(*hozzáférés régészeti adatokhoz*) A régészeti lelőhelyek adatbázisával kapcsolatos állásfoglalásunkban[1158] a KÖH elnöke véleményét kértük a beadványban foglaltakkal kapcsolatban. Részletes tájékoztatását kértük emellett arra vonatkozóan, hogy az adatbázis jelenleg rendelkezésre áll-e, és a jogszabályban előírt adatokat teljes részletességgel tartalmazza-e, és mindenki számára hozzáférhető-e. Kértük véleményét arról is, hogy az adatbázis nyilvánossága veszélyezteti-e a régészeti örökség védelmét, illetve, hogy van-e tudomása olyan konkrét esetről, amikor feltehetően az adatbázisból szerzett adatok alapján tájékozódtak a régészeti lelőhelyeket később meg-

[1153] A földmérési és térképészeti állami alapadatok kezeléséről, szolgáltatásáról és egyes igazgatási szolgáltatási díjakról szóló 63/1999. (VII.21.) FVM-HM-PM együttes rendelet; a számítógépes ingatlan-nyilvántartási rendszerből lekérdezés útján szolgáltatható egyes ingatlan-nyilvántartási adatok szolgáltatásáról és igazgatási szolgáltatási díjáról, valamint az ingatlan-nyilvántartási eljárás igazgatási szolgáltatási díjának megállapításáról és a díjak megfizetésének részletes szabályairól szóló 176/2009. (XII.28.) FVM rendelet; az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII.29.) FVM rendelet

[1154] JNO-244/2011

[1155] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény

[1156] 1996. évi LXXXV. törvény

[1157] JNO-463/2010 ügy, http://www.jno.hu/hu/?&menu=allasfog&doc=af-jno-463-2010

[1158] JNO-244/2011 ügy

rongáló személyek, kihasználva az adatbázis nyilvánosságát. A KÖH elnökének tájékoztatása alapján az alábbiakat állapítottuk meg.
A KÖH rendelet tartalmazza az adatbázis működtetésének a kötelezettségét, a honlapon történő közzététel kivételével[1159]. A KÖH elnöke szerint a beadványban hivatkozott rendelet időközbeni módosítása egyes kapcsolódó jogszabályok módosításával együttesen egy átgondolt, a kulturális örökségvédelem aktuális szabályozási kérdéseit célszerűen megoldani kívánó koncepció alapján történt. Véleménye szerint a rendelet megvalósult formájában a kulturális örökségi értékek adataihoz és nyilvántartásához kötődő célok elérését szolgálja.
A kulturális örökség védelméről szóló törvény[1160] (Kötv.) alapján a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal központi hatósági nyilvántartást vezet egyebek mellett a régészeti lelőhelyekről és a műemlékekről[1161]. A hatósági nyilvántartás nyilvános, és közhitelesen tanúsítja a benne szereplő kulturális örökség elemeinek védettségét[1162]. A KÖH rendelet pedig kimondja, hogy a Hivatal létrehozza és működteti a régészeti lelőhelyek, a régészeti védőövezetek, a műemléki területek és a műemlékek nyilvános adatbázisát, amely tartalmazza az azonosításukhoz szükséges és a védettségükre vonatkozó adatokat, és biztosítja az adatok közötti keresés lehetőségét[1163].
Egy további jogszabály, a kulturális örökségnek a hatósági nyilvántartására vonatkozó NKÖM rendelet[1164] (NKÖM-rendelet) szerint a Hivatal nyilvántartásában szereplő adataiból kérelemre adatot szolgáltat[1165]. A Ket. alapján pedig a kulturális örökségvédelmi hatóság is kiad tény, állapot vagy egyéb adat igazolására hatósági bizonyítványt[1166]. A KÖH rendelet alapján a Hivatal az adatbázis adott eljárástípusban releváns adatait kérésre átadja azon hatóságoknak, amelyek eljárásában kormányrendelet rendelkezése alapján a szakigazgatási szerv vagy a Hivatal szakhatóságként vesz részt. A Hivatal a frissített adatbázist havonta elektronikus úton átadja az érintett hatóságoknak[1167]. E jogszabályok szerint tehát a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal mind az ügyfelek, mind a hatóságok számára, az adatok honlapon történő közzétételének mellőzésével is biztosítja a nyilvántartási adatok megismerésének lehetőségét. Ennek az eljárási módnak az egyik fő célja a kontrollált és szabályozott tájékoztatás, másik célja az egyes közigazgatási ügyekben résztvevő ügyfelek és eljáró hatóságok tájékoztatása arról, hogy az adott esetben helye van-e a Hivatal szakhatóságkénti megkeresésének vagy hatósági eljárásainak. A nyilvántartást érintő ügyekben az ügyfelek a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Nyilvántartási Irodájához fordulhatnak.

(*az adatszolgáltatás megtagadása a védett tárgyak érdekében*) A kulturális örökség értékeire vonatkozó adatok védelmét a NKÖM-rendelet úgy biztosítja, hogy nem adhatók ki a nyilvántartás adatai közül – a hivatalos megkeresés esetét kivéve – a Kötv.-ben ekként meghatározott adatok[1168], valamint az NKÖM rendeletben meghatározott megállapodás[1169] adatai[1170]. A lelőhelyek védelme érdekében tehát nem lehet kiadni a lelőhely leírását, a régészeti emlékek vagy leletek adatait, így különösen kormeghatározását, elhelyezkedését, előkerülési módját és időpontját, feltárásra és a kutatásra vonatkozó adatokat, illetve forrásaikat, veszélyeztetettségét, állapotát, a megtaláló és a bejelentő nevét, továbbá az 1:10.000 léptékű helyszínrajzot, belterületi lelőhelyek esetében 1:1000 léptékű kataszteri térképet, védetté nyilvánított lelőhely esetén vázrajzot. Ez garantálja a lelőhelyek védelmét, vagyis azt, hogy ne kerülhessenek ki olyan adatok, melyek a lelőhelyek illetéktelenek általi megtalálását megkönnyítik. E tekintetben visszásság tehát nem állapítható meg.

[1159] 8. §
[1160] A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény
[1161] 71. §
[1162] 72. § (1) bekezdés
[1163] 8. § (1) bekezdés
[1164] A kulturális örökségnek a hatósági nyilvántartására vonatkozó szabályokról szóló 17/2002. (VI.21.) NKÖM rendelet
[1165] 8. § (1) bekezdés
[1166] 83. § (1) bekezdés
[1167] 8. § (2) bekezdés
[1168] 73. §-a b)-d) pontjai
[1169] 2. § (1) bekezdés d) és f) pontja, valamint a 4. § (1) bekezdés g) pontja
[1170] 7. §

Közösségi részvétel a döntéshozatali eljárások korai szakaszában és az ügyfelek értesítése

A közösségi részvétellel kapcsolatos egyik legfontosabb információ éppen a környezetvédelmi szempontból jelentős hatósági eljárások megindításáról szóló értesítés. Az ilyen környezeti ügyek többnyire bonyolultak és sok embert érintenek, ezért a megfelelő információ eljuttatása az összes érintetthez nem könnyű feladat. Olyannyira, hogy sikeres megoldása nem csak a hatóságoktól, hanem az érintett közösségektől is fokozott figyelmet, éberséget igényel. Sok múlik azon, hogy az érintettek a döntéshozatali eljárás (amely adott esetben több tervezési, helyi jogalkotási és hatósági aktust is magában foglal) eléggé korai fázisába tudnak-e bekapcsolódni. Ami az értesítés eszközeit, módjait illeti, főként az önkormányzatok mutatnak ebben jelentős kreativitást a településrendezési eljárásaikban – ezek egy része egyértelmű trükközés, az érdemi közösségi részvétel alóli kibújást célozza, mások viszont elősegíthetik az érintettek gyors, érdemi tájékoztatását.

(*nagyszámú érintett értesítése*) Az M5 autópálya 34+552 és 54+500 km szelvények közötti szakasza zajterhelése tárgyában készült állásfoglalás-tervezetünkben[1171] azt állapítottuk meg, hogy a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás megindulásáról, a dokumentáció benyújtására előírt határidő módosításáról, illetve a környezetvédelmi működési engedély meghozataláról hirdetményi úton kellett volna értesíteni az ügyfeleket. A Ket. szerint, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a hatásterület alapján megállapított ügyfélkör esetében[1172], valamint ha az eljárás egyébként jelentős számú ügyfelet érint, az ügyfeleket az eljárás megindításáról hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján (helyben szokásos módon, a helyi lapban stb.) kell értesíteni[1173]. A vizsgált tevékenység egyértelműen, folyamatosan fokozott zajterhelést gyakorol az érintett lakókörnyezetre. Következésképpen az adott közlekedési útvonal tekintetében lefolytatott eljárások, s az azok során meghozott döntések jelentős számú ügyfelet érintenek.
A tágabb kört érintő ügyekben természetesen nem csak az eljárás megindításáról, hanem befejezéséről is ilyen körben kell információt szolgáltatni. Hirdetményi úton történő közlésnek van helye tehát egyebek között akkor, ha az ügyfeleket az eljárás megindításáról is hirdetményi úton értesítették[1174]. A hirdetményt a hatóság hirdetőtáblájára ki kell függeszteni, a központi elektronikus szolgáltató rendszeren és a hatóság internetes honlapján – ha azzal rendelkezik – közzé kell tenni, ezenkívül az önkormányzat hivatalos lapjában – ennek hiányában a helyi lapban –, valamint a hatóság hivatalos lapjában is közzétehető. A döntés kifüggesztésének és az internetes honlapon való megjelentetésének azonos napon kell megtörténnie[1175]. A hirdetmény útján közölt döntést a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik napon kell közöltnek tekinteni[1176].
Mindezek szerint tehát a felügyelőségnek az ügyfeleket az eljárás megindításáról hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján (helyben szokásos módon, a helyi lapban stb.) kellett volna értesítenie, továbbá ugyanígy kellett volna közölnie az ügyben hozott döntéseit, az ügyet lezáró érdemi határozatát. Minderre azonban a rendelkezésre álló adatok tanúsága szerint nem került sor, amely mulasztás az ügyféli jogok – különösen a jogorvoslathoz való jog – súlyos sérelmét idézte elő, s visszásságot okozott az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.

(*civil szervezetek értesítése helyi természetvédelmi ügyben*) A Szeged területén található élményfürdő építésével kapcsolatos ügyünkben[1177] a panaszosok sérelmezték egyebek között azt is,

[1171] JNO-214/2011
[1172] 15. § (2) bekezdés
[1173] 29. § (6) bekezdés
[1174] 80. § (3) bekezdés
[1175] 80. § (4) bekezdés
[1176] 78. § (6) bekezdés
[1177] JNO-63/2010

hogy az önkormányzat a helyi védettségi rendeletet úgy módosította, hogy a védetté nyilvánítás vagy annak feloldása során nem tartoznak az eljárásban érintettek közé a területen működő társadalmi szervezetek.
A JNO álláspontja szerint ellenben az, hogy a társadalmi szervek értesítését a védetté nyilvánítási és a védettség feloldásával irányuló eljárások során az önkormányzat a korábban hatályos szöveggel szemben korlátozza, nem jelent olyan jelentőségű visszásságot, mely az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog sérelmét jelentené. A külön értesítés elmaradása ugyanis nem azt jelenti, hogy a társadalmi szervezetek ne lennének jogosultak az eljárásban a véleményüket kifejteni, sőt, adott esetben ilyen eljárás megindítását is javasolhatják. Ezt a véleményünket megfogalmazva ugyanakkor nem kívántuk a kérdésben az utolsó szót kimondani, ezért tájékoztattuk a panaszost, hogy amennyiben álláspontja szerint bármely az állásfoglalásunkban elemzett normaszöveg alkotmányos jelentőségű visszásságot okoz, úgy lehetősége van arra, hogy az Alkotmánybíróságnál absztrakt normakontrollt kezdeményezzen.

(*az ügyfelek értesítése építési ügyekben*) A herédi játszótér létesítésével és használatával összefüggő panasz tárgyában született állásfoglalásunkban[1178] rámutattunk, hogy az Étv.[1179] lényegében átveszi a Ket. általános ügyfélfogalmát, s ahhoz kapcsolódóan, speciális szabályozási köre szerint külön is kiemeli azokat, akik az építéshatósági eljárásban szükségképpen ügyfélként szerepelnek[1180]. Az építésügyi hatósági eljárásokról szóló 2009. október 1-ig hatályos KTM rendelet[1181] ehhez kapcsolódva kimondta, hogy a különböző fajtájú építési engedélyeket kézbesíteni kell az ügyfeleknek, különösen pedig az Étv.-ben meghatározott értesítendők körének[1182]. Természetesen az Étv. és a KTM rendelet idézett rendelkezései egyaránt a Ket. általános ügyfélfogalmán alapultak, azt egészítik ki részletesebb, értelmező jellegű szabályokkal.

(*a telepengedélyezés, mint a korai részvétel eszköze*) A telepengedélyezéssel összefüggő panaszokból levezethető problémák megoldására készített állásfoglalás-tervezetünkben[1183] áttekintettük az alkalmazható jogterületeket és jogintézményeket, és többoldalú jogszabályi alapon leszögeztük, hogy a telepeket kiszolgáló építmények engedélyezésére irányuló eljárásokban minden esetben vizsgálni kell a környék lakosságának ügyféli jogosultságát. Az építési jog kapcsán is hangsúlyozzuk, hogy bár az közvetlenül nem kapcsolódik a telepengedélyezéshez, a telepek bejelentéséhez, az azokat kiszolgáló épületek, építmények engedélyezése miatt nem hagyható figyelmen kívül. A JNO-hoz beérkező panaszok többsége ugyanis egyebek mellett azt is sérelmezi, hogy a környék lakossága, így akár a szemközti szomszédok, az építési és használatbavételi engedélyezési eljárás megindulásáról nem szereznek tudomást, következésképpen az engedélyező

[1178] JNO-880/2010

[1179] Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény

[1180] 53/A. § (2) bekezdés: „Az építésügyi- és az építésfelügyeleti hatósági eljárásokban ügyfélnek minősül az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, továbbá akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, valamint akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás az adott üggyel összefüggésben adatokat tartalmaz, így *különösen*:
„a) az építtető, valamint
b) ha nem azonos az építtetővel, az ingatlannal rendelkezni jogosult,
c) a közterület kivételével a közvetlenül szomszédos – a határozattal érintett ingatlannal, ingatlanokkal közös határvonalú (telekhatárú) – telekkel rendelkezni jogosult, kivéve a telekegyesítésre és a telekhatár rendezésre irányuló építésügyi hatósági eljárásokat,
d) jogszabályban meghatározott esetekben a tervező, a felelős műszaki vezető, az építési műszaki ellenőr és a kivitelező."

[1181] Az az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII.29.) KTM rendelet

[1182] 5. §. (2) bekezdés: „Az elvi építési, az építési, a bontási, a fennmaradási, a használatbavételi és a rendeltetés megváltoztatási engedély megadásáról vagy megtagadásáról rendelkező határozatot kézbesítés útján közölni kell az ügyben ügyfélnek minősülő magánszemélyekkel, jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel és szervekkel, így *különösen*:
„a) az építtetővel, valamint – ha nem azonos az építtetővel – az ingatlannal rendelkezni jogosultakkal,
b) a közvetlenül szomszédos – a határozattal érintett ingatlannal közös határvonalú (telekhatárú) – építési telkekkel rendelkezni jogosultakkal,
c) a tervezővel, használatbavételi engedély esetén a felelős műszaki vezetővel, a kiemelt építésügyi hatósági ügyekben az építmény helye szerinti települési önkormányzattal, valamint
d) az eljárásban érintett szakhatóságokkal és közművekkel."

[1183] JNO-702/2011

határozatokat nem tudják megfellebbezni[1184]. Azzal pedig, hogy a hatóság nem tekinti a lakosokat ügyfélnek ezekben az eljárásokban, azok kifogásaikat – panasz formájában – csak a telepen lévő építmények kivitelezését követően, a tényleges működés megkezdésekor tudják benyújtani a hatóságokhoz. Ekkor azonban a hatóság arra hívja fel a lakosok figyelmét, hogy észrevételeiket az engedélyezési eljárások során kellett volna előterjeszteniük, hiszen tapasztalhatták az építkezések megkezdését[1185]. Ezeknek az ügyeknek egy részében, ha a telepengedélyezés során az érintettek megfelelő részvételét biztosították volna, ilyen, általában hosszú pereskedéshez és elmérgesedett helyi viszonyokhoz vezető konfliktusok nem alakultak volna ki.

(*a testületi ülések nyilvánossága nem pótolja az érintettek előzetes értesítésének kötelezettségét*) Nagymányok-Kismányok-Váralja-Hidas településrendezési terv módosítása során az ügyféli jogok megsértésével kapcsolatos panasz tárgyában született állásfoglalásunk[1186] tervezetére Nagymányok polgármestere azt írta, hogy, „az Étv. 9. § (2) a) pontja és (3) bekezdése maradéktalanul betartásra került. A településrendezési eszközök kidolgozásának elhatározásáról és az eljárás során több alkalommal nyilvános testületi ülésen döntött a testület, melyet Nagymányokon közvetít élőben és később felvételről is a helyi televízió, valamint a napirendi pontok között az ülések előtt kifüggesztésre kerülnek és a helyi képújság és honlap is közzéteszi. Ezáltal az önkormányzat a nyilvánosságot, a vélemény-nyilvánítás lehetőségét folyamatosan biztosította (...)."
A településrendezési eljárások nyitottságát és a társadalmi részvétel törvényességét alapvetően meghatározza az Étv. előzetes véleményezési előírásainak betartása. Álláspontunk szerint nem elég, ha az önkormányzat dönt a településrendezési eszközök kidolgozásáról, kifüggeszti a napirendi pontokat az ülés előtt, és nyilvánosan tárgyalja a településrendezési eszközöket, mindemellett nagyon fontos az is, hogy felhívja a lakosság és valamennyi érdekelt figyelmét a véleménynyilvánítás lehetőségére és módjára. Amennyiben ez nem történik meg, az érintettek nem tudnak igazán élni a véleménynyilvánítás lehetőségével és a társadalmi részvétel csak formálisan biztosított.

(*hiányos értesítés*) A Törökbálint Tükörhegy IV. fejlesztési területen megvalósítani kívánt lakópark beruházás tárgyában született állásfoglalásunkban[1187] megállapítottuk, hogy a véleményezési eljárás során nem biztosították a településrendezési terv koncepciója véleményezésének lehetőségét a nyilvánosság számára. Törökbálint polgármestere az állásfoglalás-tervezetünkre küldött észrevételeiben tájékoztatta Irodánkat, hogy a képviselőtestület határozatait a „Török Bálint" címet viselő, önkormányzati hivatalos hírlevélben teszik közzé. Ennek megfelelően a 2002-2005. évi eljárás során a 2002. május 22-ei számban megjelent az önkormányzat április 25-i határozata is, amelyben a lakóparkkal kapcsolatos településrendezési eljárás megindításáról döntöttek. Állásfoglalásunkban ezzel kapcsolatban kifejtettük, hogy a tervezési eljárás megindításáról szóló határozat egyszerű közzététele nem elégíti ki az előzetes véleményezési eljárás jogszabályi követelményeit[1188]. A közzététel ugyanis kizárólag a határozat szövegét tartalmazta, a lakossági észrevételezés, vélemény-nyilvánítás lehetőségére, módjára, határidejére nem tartalmazott információt. Az önkormányzat határozatának szövege továbbá nem tartalmazta pontosan sem a szabályozási terület pontos lehatárolását, sem a szabályozás céljának, sem a szabályozás várható hatásainak meghatározását.
Ahogyan arra már egy korábbi állásfoglalásunkban[1189] is rámutattunk, a településrendezési eszközök kidolgozásánál különösen hangsúlyos szerepet kap az előzetes véleménynyilvánítás lehetősége, tekintettel arra, hogy ekkor szabadon felmérhető a tervezett szabályozás társadalmi fo-

[1184] Például JNO-389/2010 ügy az Akadémia park tárgyában
[1185] A bemutatott problémakör tipikusan a következő ügyekben jelent meg: JNO-4764/2009. telephely bűzös füstkibocsátása tárgyában, JNO-156/2011 ügy lovászpatonai terményszárító üzem tárgyában.
[1186] JNO-715/2010
[1187] JNO-703/2010
[1188] Étv. 9. § (2) bekezdés
[1189] JNO 69/2010. számú állásfoglalás

gadtatása és ennek függvényében érdemben alakítható a tervdokumentáció a lakossági vélemények alapján. Ezzel szemben a településrendezési eljárás későbbi szakaszaiban[1190], amikor a tervek már elkészültek, bármiféle változtatás esetén újra kell(ene) indítani az egész tervezési és véleményezési eljárást.

(*az érintett nyilvánosság értesítésének rendhagyó eszközei*) A Budapest XVII. kerület Kucorgó téri „Pesti Park projektre" alkotott településrendezési eszközök tárgyában készült állásfoglalástervezetben[1191] megállapítottuk, hogy az önkormányzat a terv- kidolgozás elhatározását a Hírhozó című helyi önkormányzati lapban 2008. december 22-én megjelent cikkel hozta a helyi nyilvánosság tudomásra, és egyúttal ezzel vélt eleget tenni az érintett lakosság, szervezetek, érdekképviseleti szervek véleménynyilvánítási lehetőségének biztosítására vonatkozó kötelezettségének. Ezen túlmenően sor került a képviselőtestület erről szóló ülése jegyzőkönyvének a Hivatal ügyfélszolgálati irodájában történő kifüggesztésére, valamint Rákosmente önkormányzatának honlapján való megjelentetésére. A tájékoztatásnak ez a módja azonban nem felel meg az Étv. rendelkezéseinek[1192] az alábbiak miatt.
A Hírhozó újságban megjelent cikk „Sportcsarnok épülhet a kerületben" címmel több általános témát ismertet, azonban a tervezési területre vonatkozó KVSZ módosítással kapcsolatban mindössze a következőket írja: „A képviselők döntöttek a Pesti Parkkal kapcsolatos településrendezési szerződésről is, amely 400 lakás mellett 1 milliárd forint értékű közcélú beruházást, egy új óvoda építését, a Pesti utat a Ferihegyi úttal összekötő új út megépítését, játszóterek, közpark, közlekedési csomópontok kiépítését valósítja meg." Ebből megállapítható, hogy a cikkben nyújtott tájékoztatás nem teljes körű, a kerület lakosai nem értesülhettek a KVSZ módosításának szándékáról, illetve az önkormányzat egyáltalán nem hívta fel a figyelmet a KVSZ-szel kapcsolatos véleménynyilvánítás lehetőségére.
Megjegyezzük, hogy az OTÉK[1193] 3. számú mellékletében meghatározott államigazgatási szerveket az előzetes véleményezési eljárás során 2009. április 29-i keltezésű levelében megkereste az önkormányzat, de ezzel egyidejűleg az érintett lakosság tájékoztatására nem került sor. Az érintett közösség kifejezett részvételi igényét az ügyben az önkormányzat észlelhette abból a 1080 aláírást tartalmazó tiltakozó petícióból, amit 2009. november 30-án juttattak el a tiltakozók a polgármesternek, azonban ezt a helyi döntéshozók szintén figyelmen kívül hagyták. Mindezek alapján megállapítottuk, hogy XVII. kerület Rákosmente önkormányzata az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot idézett elő azzal, hogy a településrendezési eszköz kidolgozása előtt nem tájékoztatta megfelelően az érintett lakosságot.

(*a településrendezési terv koncepciójának véleményezése*) A Törökbálint Tükörhegy IV. fejlesztési területen megvalósítani kívánt lakópark beruházás tárgyában született állásfoglalásunkban[1194] megállapítottuk, hogy a településrendezéssel kapcsolatos véleményezési eljárás során nem biztosították a „kétlépcsős véleményezés" lehetőségét az eljárásban részt vevők számára. A rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján ugyanis azt állapítottuk meg, hogy az önkormányzat 2002. április 25-én született határozatával adta elvi hozzájárulását a Törökbálint és Tükörhegy közötti terület szabályozási tervének elkészítéséhez, majd 2002. július 31-én kelt levelében már arról tájékoztatta a véleményezési eljárásban részt vevő szerveket, hogy a tervező elkészítette „a Tükörhegy IV. ütem szabályozási tervének, valamint a településszerkezeti terv részleges módosításának államigazgatási egyeztetési dokumentációját, melyet a hatályos jogszabályoknak megfelelően az érintett szakhatóságok felé véleményezésre" megküldtek. Az önkormányzat a 2002. évben lefolytatott véleményezési szakaszban tehát rögtön már a részletes véleményezésre[1195]

[1190] Így például az Étv. 9. § (6) bekezdés szerinti közzététel alatti észrevételezési lehetőség során.
[1191] JNO-441/2011
[1192] 9. § (2) bekezdés
[1193] Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet
[1194] JNO-703/2010
[1195] Étv. 9. § (3) bekezdés

küldte ki a tervdokumentációt anélkül, hogy a rendelkezésre álló iratok igazolnák az előzetes eljárás lefolytatását.
Az Étv. indokolása ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy a településrendezés során az érintett területen jelentkező állampolgári és egyéb érdekek átfogó figyelembevételét. A törvény ezért előírja a településrendezés folyamatába az érdekeltek kétlépcsős megoldással történő bevonását. A „korai", illetőleg a későbbi részletes „formai" részvétel lehetőséget ad az érintettek számára településük fejlődésének, rendezésének tényleges és érdemi alakítására. A véleményezés első, koncepcionális körébe kötelező jelleggel bevonandó valamennyi érintett szerv, míg a véleményezés második körében részt vevők köre valamivel szűkebb[1196]. Ugyanakkor a 2002-2005. évi eljárás időtartama alatt hatályos Étv. azonban még nem tette lehetővé egyszerűsített eljárás lefolytatását, vagyis egyik véleményezési kör sem volt elhagyható.
Az Alkotmánybíróság kifejtette: „(...) A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (...)."[1197] illetőleg: „Az Alkotmány és az Ötv. az önkormányzati rendeletalkotás alapvető, garanciális szabályait tartalmazza, a rendeletalkotás eljárását keretjellegűen állapítja meg. Az Étv. előírásaiból azonban kitűnik, hogy az önkormányzatok településrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket állapít meg az Étv. 9. §-a, amikor a helyi építési szabályzat elfogadásához számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, s az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviseletek, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattételi, észrevételezési lehetőséget biztosít."[1198] Mindezek alapján állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy az önkormányzat a jogállamiság és jogbiztonság elvének sérelmén keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot idézett elő.

Döntés a közösségi részvétellel zajló eljárásokban

2011-ben a panaszok első sorban a környezetvédelmi szempontból jelentős beruházások önkormányzati tervezési fázisára, a településrendezési eljárás különböző szakaszaira vonatkoztak. Az ezekbe az eljárásokba bevonandó szervezetek köre, majd a véleményük figyelembevételének mértéke vitatott. Ami az egyedi ügyeket illeti, a kérelmezőn kívül mindenki mást figyelmen kívül hagyó egyszerűsített határozat, illetőleg a határozatok megfelelő nyilvánosságra hozatala kérdéseivel foglalkoztunk.

(*érintett civil szervezet részvétele az egyeztető tárgyaláson*) Jóllehet a JNO-hoz érkező panaszok a településrendezési eljárásokban általában az előzetes véleményezési szakra vonatkoztak, a Nagymányok-Kismányok-Váralja-Hidas településrendezési terv módosítása során az ügyféli jogok megsértésével kapcsolatos panasz tárgyában született állásfoglalásunkban[1199] a közbenső véleményezési eljárást is értékeltük. Az Étv. kimondja, hogy „Az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek (főpolgármesternek) egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia."[1200] Nagymányok polgármesterének az állásfoglalás-tervezetre írt véleménye szerint „a jogszabály nem ad pontos felvilágosítást arra nézve, hogy mely érdekképviseleti szervekkel, illetve társadalmi szervezetekkel kell véleményeztetni a jóváhagyás előtt a

[1196] Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK) 5. § (3) bekezdése szerint a kétlépcsős véleményezési eljárás második szakaszába (Étv. 9. § (3) bekezdés) azokat az államigazgatási szerveket kell bevonni, amelyek az előzetes véleményezési eljárásban állásfoglalást tettek, illetve ezt kérték.
[1197] 11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85
[1198] 7/2003. (III.13.) AB határozat, ABH 2003, 753, 756-757
[1199] JNO-715/2010
[1200] 9. § (4) bekezdés

terveket".
Egyetértettünk a polgármesterrel abban, hogy itt is, mint az előzetes véleményezési eljárásban az – Étv.-ben nem definiált, így minden esetben az egyedi eljárás során eldöntendő – „érintett" érdekképviseleti szervekkel és társadalmi szervezetekkel kell véleményeztetni jóváhagyás előtt a terveket. Azonban az ügyben panaszos egyesület az érintett társadalmi szervezetek közé tartozott ebben az eljárásban, azaz jogosultak lettek volna véleményezni a településrendezési eszközöket és ennek nyomán jogosultak lettek volna részt venni az egyeztető tárgyaláson is, tekintettel arra, hogy az egyeztető tárgyalásra a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét meg kell hívni. Az egyesület olyan társadalmi szervezet, amely környezetvédelmi érdekeket képvisel, és működési területe kiterjed Nagymányokra, a polgármester a jogszabályoknak megfelelően járt el, amikor meghívta a Nagymányok-Kismányok-Váralja-Hidas települések településrendezési terv, HÉSZ és szabályozási tervmódosítás egyeztető tárgyalására. (Arra vonatkozóan nem rendelkeztünk információval, hogy előtte véleményezésre megkapta-e az egyesület a terveket.) Erre tekintettel megállapítottuk, hogy Nagymányok polgármestere nem az Étv. rendelkezéseinek megfelelően járt el, amikor az egyesületnek küldött, az egyeztető tárgyalásra szóló meghívót visszavonta, nem biztosítva ezáltal az egyesület részvételi jogát az egyeztető tárgyaláson. Ezzel az Alkotmány egészséges környezet védelmére vonatkozó 18. § és 70/D. § rendelkezéseivel kapcsolatos alkotmányos visszásságot idézett elő.

(*a vélemények megfelelő figyelembe vétele*) A Szeged területén található élményfürdő építésével kapcsolatos ügyünkben[1201] a panaszosok sérelmezték az Étv.-ben[1202] meghatározott véleményezési eljárást[1203] amiatt, hogy az érintett lakosság véleményét ugyan ki kell kérni a településrendezési eszközök kidolgozása során, a vélemények tisztázása érdekében egyeztető tárgyalást is kell tartani, azonban a lakossági vélemények figyelembe vétele az önkormányzat számára nem kötelező.
Az a panasz, hogy a jogalkotó nem teszi kötelezővé a településrendezési eszközök kidolgozása során a lakosság véleményének figyelembe vételét, nehezen értelmezhető. Az Étv. véleményünk szerint a hazai és nemzetközi jogi megoldásokkal összehasonlítva is igen sokat tesz a résztvevő szakmai és civil szervezetek, közösségek véleményének összegyűjtése és érdemi figyelembe vétele érdekében. Erre utal az, hogy a részvétel biztosítását az önkormányzatnak már a településrendezési tervek koncepcionális fázisában kötelezővé teszi, illetve gondoskodik arról, hogy a beérkezett észrevételek a döntést meghozó képviselőkhöz mindenképpen eljussanak. Arra természetesen nincs mód, hogy ezen eljárási garanciákon túlmenően a jogalkotó minden esetre nézve kötelezővé tegye a képviselőtestületek számára azt, hogy az észrevételeket érdemben beépítsék a döntéseikbe.

(*a terv jelentős módosítása után az újabb véleményezési eljárás szükségessége*) A Törökbálint Tükörhegy IV. fejlesztési területen megvalósítani kívánt lakópark beruházás tárgyában született állásfoglalásunkban[1204] megállapítottuk, hogy az Állami Főépítész záró véleményében[1205] szükségesnek tartotta a településrendezési eljárásban részt vevő államigazgatási szervek újbóli megkeresését, hogy azok a mintegy 5 évvel korábban adott véleményükkel kapcsolatban megfogalmazott tervezői válaszok, valamint a véglegesnek tekinthető tervdokumentáció ismeretében nyilatkozhassanak a fejlesztési elképzelések elfogadhatóságáról. Megállapítottuk, hogy Törökbálint önkormányzata a településszerkezeti tervet anélkül fogadta el, hogy biztosította volna az államigazgatási szervek számára az állami főépítész által kért észrevételezés lehetőségét.

[1201] JNO-63/2010
[1202] Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
[1203] 9. § (2)-(12) bekezdés
[1204] JNO-703/2010
[1205] Étv. 9. § (6) bekezdés

(*egyszerűsített határozat*) A Budapest, XII. kerületi kútfúrás zajhatása tárgyában született állásfoglalásunkban[1206] a tényállásban bemutattuk, hogy a New-Deal Invest Kft. 2008. szeptember 23-án kelt felmentési kérelmének a jegyző 2008. október 21-én kelt egyszerűsített határozatával adott helyt. Tekintettel arra, hogy az önkormányzat jegyzője eljárása során irányadónak tekintette a kérelem beadásának időpontjában hatályos Ket. rendelkezést, miszerint a kérelemnek teljes egészében helyt adó elsőfokú döntés esetén, ellenérdekű ügyfél hiányában mellőzhető a döntésből az indokolás és a jogorvoslatról szóló tájékoztatás, valamint az egyezséget tartalmazó vagy jóváhagyó döntés esetén az indokolás, a Kft. kérelmét egyszerűsített határozati formában engedélyezte[1207]. Megállapítható volt tehát, hogy az önkormányzat a kérelmezőn kívül más, az építési munkálatok során keletkező zajhatásokat elviselő ingatlantulajdonosokat nem tekintett ügyfélnek.

(a*z érintettek hibás tájékoztatása a kiadott építési engedélyekről*) A Törökbálint Tükörhegy IV. fejlesztési területen megvalósítani kívánt lakópark beruházás tárgyában született állásfoglalásunkban[1208] rámutattunk, hogy álláspontunk szerint a tervezett beruházás nagysága folytán – mind a megvalósítás folyamatában, mind pedig azt követően működése által – kétségkívül előidéz környezeti és egyéb hatásokat, következményeket a környéken. Így fennáll a Ket. 29. § (6) bekezdésében foglalt azon feltétel, hogy az eljárás jelentős számú ügyfelet érint, így az ügyfeleket az eljárás megindításáról hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján (helyben szokásos módon, a helyi lapban stb.) értesíteni kellett.
Ami a hirdetményi értesítést illeti, a törökbálinti ügyben lefolytatott építési engedélyezési eljárás szintén visszás volt. A megállapítható tényállás szerint az egyes épülettömbök esetén a hatóság 2009. augusztus 12-28. között tájékoztatta az érdekelteket a tárgya szerint az építési engedélyezési eljárásban hozott döntésről, de az engedélyeket valójában 2009 novemberében adták csak ki és december 18-án lettek jogerősek és végrehajthatók. A Polgármesteri Hivatal válasza szerint itt az eljárás megindulásáról való tájékoztatásról volt szó, azonban az Irodánknak megküldött dokumentumban a Ket. szabályaival szemben nem ez szerepelt, ami megtévesztő és álláspontunk szerint befolyásolhatta az ügyfelek és egyéb résztvevők pozícióját, mivel az eljárás résztvevői és potenciális résztvevői magatartásukat nyilvánvalóan ahhoz igazítják, hogy a hatóság milyen döntést hoz. Ha az adott dokumentumban többek között az olvasható, hogy a hatóság már döntött az építési engedély iránti kérelmével kapcsolatos engedélyezési eljárásban, illetve a jogorvoslat lehetőségéről tájékoztat az jelentősen más részvételi és beavatkozási lehetőségeket jelent, mint az, ha a hatóság az eljárás megindulásáról tájékoztat (mint ez az építtetőnek szóló értesítésben történt). A hirdetmény értesítés jogszabályellenes alkalmazása miatt tehát visszás az építésügyi hatósági eljárás.

Jogorvoslati szak

A közösségi részvétel értelmetlen akkor, ha a résztvevőknek nincs módjuk jogorvoslatra vagy annak gyakorlatilag semmilyen hatása nem lehet a beruházás már folyamatban lévő megvalósítására. Az egyik ügyünkben 2011-ben erre találtunk példát.

(*az ügyfelek jogorvoslati jogának biztosítása*) A szigetvári SPAR áruház útügyi létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában hozott állásfoglalásunkban[1209] megállapítottuk, hogy a panaszos ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelme, a hatóság iktatóbélyegzője szerint 2008. február 13-án érkezett a hatósághoz. A 2008. június 23-án felvett jegyzőkönyv szerint a kivitelezési munkálatok a kérelem beérkezését követően közvetlenül, 2008. február 15-én indultak meg.

[1206] JNO-324/2011
[1207] 72. § (4) bekezdés
[1208] JNO-703/2010
[1209] JNO-20/2010

Eszerint a határozat végrehajtását, azaz az engedélyezett út kivitelezését az ügyféli jogállás tárgyában folyamatban lévő eljárás alatt megkezdték. Az NKH KH 2008. április 28-án megváltoztatta az elsőfokú határozatot akként, hogy az ügyféli jog fennállását kimondta és arra kötelezte az elsőfokú hatóságot, hogy az érdemi határozatot küldje meg a panaszos részére. Mivel a kivitelezési munkák már folytak, a másodfokú hatóságnak nyomatékosan fel kellett volna hívnia az elsőfokú hatóság figyelmét arra, hogy az építési engedély jogerejét és így végrehajthatóságát az ügyféli jogállás elismerése, illetve annak nyomán a határozat közlése megszünteti, így a kivitelezési munkák jogszerűen nem folytathatók. Ebből következően az építési munkák leállítása érdekében haladéktalanul iránymutatást kellett volna adnia az elsőfokú hatóság részére. Azonban a szükséges iránymutatást az NKH KH nem adta meg az elsőfokú hatóság részére, illetve erre vonatkozó iránymutatás hiányában ilyen intézkedést az elsőfokú hatóság sem tett. Ezért a panaszos számára az NKH KH által az ügyféli jogállás kérdésében az elsőfokú építési engedély kiadását követően több mint fél év elteltével, valamint az építkezés befejezéséhez közeli időben „pótolt" ügyféli jogállás már nem biztosíthatta az elsőfokú eljárásban való részvételét és így érdekeinek az engedélyezés folyamata során, a kivitelezést megelőző érdemi képviseletét. Ezt ismerte fel az ügyfél is, és ezért nem is élt jogorvoslattal. Mindezek alapján megállapítottuk, hogy az NKH DRI az ügyféli kör helytelen megállapításával a jogorvoslati jog kiüresedését eredményezte és következményében az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

II.7.3. Részvételre képesítés

Civil szervezetek támogatása

A JNO 2011-ben elérkezettnek látta az időt, hogy a közösségi részvétel témakörében is hivatalból témavizsgálatot indítson, mivel sok szervezetről, köztük olyan az elmúlt két évtizedben kiemelkedő teljesítményt nyújtó szervezetekről mint a Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata vagy a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület riasztó hírek érkeztek hozzánk: ha teljesen elapad az évek óta egyre vékonyabban csordogáló állami támogatás, még a legnagyobb és legjobb szervezetek működése is ellehetetlenül majd.

(*az egészséges környezethez való jog és az állam kötelezettségei*) A Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózatának működésével kapcsolatos állásfoglalásunkban[1210] arra hívtuk fel a figyelmet, hogy az államnak a környezetvédelem hatékony szervezeti és intézményrendszerének a kiépítése és működtetése alkotmányos kötelessége. Egyaránt hivatkoztunk az Alkotmányra[1211] és az Alaptörvényre[1212] amely egyező módon nyilvánítja ki az egészséges környezethez való jogot és az állam kötelezettségét, hogy e jogot érvényesítse. Az Alaptörvény emellett több ponton tartalmaz a fenntarthatósággal és a környezeti érdekek védelmével kapcsolatos rendelkezéseket, tehát az Alkotmány értékeinek fenntartása mellett határozottan bővíti a jelen és jövő nemzedékek érdekeivel kapcsolatos szabályokat. Az Alaptörvény több fejezetében (a Nemzeti Hitvallás, a Szabadság és Felelősség, az Állam) is megjelennek és más érdekekhez, alkotmányos értékekhez képest kiemelt módon nyernek védelmet a jövő nemzedékek érdekei, a természeti erőforrások.[1213] Mivel az Alaptörvény a jogrendszer alapja, minden jogszabálynak összhangban kell állnia az abban foglal-

[1210] JNO-696/2011

[1211] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 18. §-a szerint: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez." A 70/D. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez." A (2) bekezdés szerint: „Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg."

[1212] Magyarország Alaptörvénye XXI. cikk (1) bekezdése szerint: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez."

[1213] P) cikk, XX-XXI. cikk, 38. cikk.

takkal,[1214] és az Alaptörvény kiteljesítését kell szolgálnia. Mindezek alapján elmondható, hogy az Alkotmánybíróság által kidolgozott elvek a jövőben is irányadók. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is[1215].

Mindkét alkotmányos szövegből kiolvasható az állam és az emberek, mint a jogok alanyai közötti alapjogi viszony mindkét oldala. Egyfelől az állam passzív magatartásának kötelezettsége, mely szerint e jogot köteles elismerni és érvényesülésének nem gátat szabni. Másfelől az állam aktív magatartásra is köteles, nevezetesen, hogy ki kell alakítania az e jog érvényesüléséhez szükséges garanciákat. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott e jog tartalmi sajátosságaival. Így egyebek között megállapította, hogy a fenti alkotmányi rendelkezések alapján az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére[1216]. Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban megállapítja továbbá, 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 jövendő generációk életfeltételeinek biztosítása is[1217]. A környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia[1218].

A részvételre képesítés és azon belül is a civil szervezetek elismerése és támogatása a nemzetközi jogból közvetlenül is levezethető. Az Aarhusi Egyezmény által kialakított rendszer kifejezetten előirányozza, hogy a civil szervezetek működését a Részes Feleknek támogatnia kell[1219], amibe beleértendő a korlátozó jogi és pénzügyi előírások csökkentése és ezzel párhuzamosan a tevékenységük folytatását biztosító, kedvező jogi és pénzügyi környezet megteremtése. Ennek pedig szerves része a költségvetési forrásokból a működéshez szükséges alapvető pénzügyi támogatás biztosítása, minimális követelményként annak szinten tartása, azonban semmiképpen sem tolerálható annak tendenciaszerű csökkentése.

(*az állam intézményvédelmi kötelezettsége és a civil szervezetek*) Az egészséges környezethez való jog alkotmányos védelmének lényege tehát, hogy az állam a környezet védelme érdekében hatékony szervezeti és intézményrendszert kell, hogy kiépítsen és működtessen. Ennek azonban a közigazgatási szervek mellett a civil szervezetrendszer is részét képezi. Jó példa erre a hivatkozott ügyben a Hálózat működése, mivel az tevékenysége során olyan közfeladatot lát el, melyről törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály rendelkezése szerint állami szervnek, illetőleg helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia. A Hálózat a tudományos tevékenység, kutatás, természetvédelem, állatvédelem valamint a környezetvédelem terén kiemelkedően köz-

[1214] T) cikk (3) bekezdés

[1215] Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatban a következőképpen fogalmazott „... Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. ..."

[1216] 996/G/1990. AB

[1217] 64/1991. (XII.17.) AB határozat; ABH 1991, 297, 303.

[1218] ABH 1994, 138.

[1219] 3. cikk (4) bekezdés

hasznú tevékenységet végez.[1220] A tanácsadás révén az aktuális Nemzeti Környezetvédelmi Program (különösen a Környezettudatosság Növelése, Éghajlatvédelmi, Környezetegészségügyi és Élelmiszerbiztonsági, Városi Környezetminőség, Biológiai és Táji Sokféleség Védelme Akcióprogramok) és Természetvédelmi Alapterv, valamint az Aarhusi Egyezmény hazai végrehajtásához és általánosságban a társadalmi részvétel jelentőségének és szerepének növeléséhez tevékenyen járulhat hozzá a Hálózat. A Hálózat tehát a hivatkozott tevékenységi területeken állami feladatokat lát el, az önszerveződésen alapuló civil szféra részeként pedig e közfeladatokat hatékonyabban és rugalmasabban látja el, a tevékenység volumene pedig jelentős, a Hálózat irodáihoz évente körülbelül 40 ezer megkeresés érkezik.
Egy másik példaként említhető a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület (MME) által végzett közfeladatnak minősülő monitoring és adatvédelmi tevékenység. Az országos természetvédelmi (pl. gyepterületek, nádasok helyes kezelése, kiemelt jelentőségű fokozottan védett fajok megőrzése stb.) programokon kívül a Mindennapi Madarak Monitoringja program az, amibe egységes európai szabályok szerinti felmérésből küldi be legalább 800 önkéntes az ország egész területéről 11 éve a madárállomány felmérési adatokat. Ezekből kitűnően számolhatók már egyes fajokra is állományfogyási vagy növekedési tendenciák. Az Irodánk által szervezett vadászati monitoring szakmai fórumunkon kiderült, hogy ezek az adatok sokkal pontosabbak, megbízhatóbbak, mint az állami vadállomány felmérési adatok. Ezt bizonyítja, hogy a KSH az Európai Unió részére az MME monitoring programjának adatait küldi ki.
Az elmondottakat összegezve feltétlenül fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az elmondottak a környezetvédelmi civil szektorra általánosságban igazak. Az említettek mellett tehát számtalan példát lehetne mondani és az Állásfoglalásnak nem volt célja, hogy bizonyos civil szervezeteket megkülönböztessen a többitől, azért választottuk ezt a két példát, mert ezekkel kapcsolatosan Irodánk aktuális információkkal rendelkezett.

(*a magyar környezetvédő szervezetek támogatására szolgáló pénzügyi források elapadása*) A társadalmi szervezetek tehát bizonyos állami feladatokat olcsóbban és hatékonyabban láthatnak el, mint az állami szervezetek. Emellett független ellenőrző szerepük felbecsülhetetlen értékű biztosítéka magának az állami szervezetrendszer működésének is. A civil szervezetek oldaláról is igaz azonban, hogy hatékony szervezeti és intézményrendszer kiépítésének és működtetésének alapvető feltétele a minimális pénzügyi források biztosítása. Ahelyett azonban, hogy a kormányzat biztosítaná a civil szervezetek részére adható források folyamatos növelését vagy legalább annak szinten tartását, évről-évre a források csökkentése figyelhető meg. A helyzet nem csak a környezetvédelmi civil szektor jellemzője, annál jóval általánosabb szinten, az egész non-profit szektorban is hasonlóan jelenik meg a források hiánya. A Nemzeti Civil Alap (NCA) 2012-ben várhatóan mintegy 1,380 milliárd forintos forrással gazdálkodhat, ami harmada-negyede a korábbi években rendelkezésre álló pénznek, így a zöld civil szervezetek forrásai, és lehetőségei is szűkülnek. Összehasonlítva az elmúlt évek adatait, egyértelmű tendencia vázolható fel. A Környezetvédelmi Minisztérium a korábbi években csaknem 1 milliárd forintos forrást biztosított évente a zöld civil szervezeteknek. Ez az összeg a válság miatt mintegy 300 millió forintra olvadt később. 2012-ben pedig várhatóan 138 millió forint jut erre a célra[1221]. Az állami támogatások erősen korlátozott mértéke mellett a másik lehetőség a tevékenység pályázatok általi finanszírozása. A helyzet azonban e területen sem kielégítő, a pályázati összegekhez való hozzájutás saját forrásokat igényel önerő formájában, mely eleve számos szervezet lehetőségeit behatárolja, de az elnyert összegek tényleges felhasználását is korlátozza a bonyolult adminisztráció, a pályázati források folyósításának késedelme vagy egyre gyakrabban a kifejezetten utófinanszí-

[1220] A Kötháló Alapszabályának 6. c) pontja, amely hivatkozik a közhasznú szervezetekről szóló1997. évi CLVI. törvény 26. § c) pont 3., 8., valamint 9. alpontjaira

[1221] Ez az összeg a vizsgálatunk idején a Magyarország 2012. évi költségvetéséről szóló T/4365. számú törvényjavaslat Vidékfejlesztési Minisztériumra vonatkozó XII. Fejezet 20. Cím alatt szerepelt „Állami feladatok átvállalása a Nemzeti Környezetvédelmi Program megvalósításában" néven.

rozást tartalmazó konstrukciók. Említést kell tenni még az egyedi döntés alapján juttatható forrásokról, azonban ezek önmagukban szintén nem jelenthetnek megoldást.

(*a visszalépés tilalma és a civil szervezetek támogatása*) Láthattuk, hogy az egészséges környezethez való alapjog intézményvédelmi oldalának a környezetvédő civil szervezetek nélkülözhetetlen elemei. A környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározatában[1222] megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. E sajátosságok miatt az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van. Természetesen az Alkotmánybíróság ezen okfejtését az intézményes védelem feltételrendszerére is vonatkoztatni kell. A Hálózat esetében például megtörtént már 1999-ben, hogy a korábbi meglehetősen bőkezű támogatások rövid idő alatt lényegében teljesen elapadtak, ezért a hálózat legtöbb tagszervezetének le kellett építenie ezt a tevékenységet. Egy év múlva, amikor a megfelelő támogatások ismét elérhetővé váltak, a Hálózat tagszervezeteinek rendkívüli nehézségeket okozott, hogy megfelelő szakmai háttérrel és gyakorlattal rendelkező tanácsadókat alkalmazzanak. A néhány évvel korábban kiképzett és gyakorlatot szerzett, ám a támogatások elapadása miatt szélnek eresztett speciális szakembereket már nem lehetett ismét foglalkoztatni.
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[1223]. Ezek az alkotmánybírósági tételek az elért védelmi szinttől való visszalépés szigorú alkotmányos korlátait mutatják be. E visszalépés nem értelmezhető szigorú módon és nem vonatkoztatható csak a környezeti érdekek konkrét sérelmére. A Hálózat által folytatott tevékenység biztosíthatja a lakosság környezeti szemléletének kedvező változását, az információkhoz való hozzájutást, tanácsadást és adott esetben képviseletet a jogi és egyéb területeken. E tevékenység eredményeként a környezeti érdekek sérelmének megjelenése csökkenthető, így tehát a környezet állapota a rendszer működtetésével befolyásolható. Az egészséges környezethez való jog megköveteli egy bizonyos védettségi szint fenntartását az állam részéről, ebből adódóan meghatározott mértékű pénzügyi források biztosítása is állami kötelezettség. Az ország gazdasági helyzete és az aktuális politikai célok tehát nem eredményezhetik a pénzügyi források olyan szintű csökkenését, hogy az állam gyakorlatilag működésképtelenné tegye a környezetvédelmi civil tevékenység bizonyos területeit. A Hálózat által végzett tevékenységet jelenleg más szervezetek nem látják el, a Vidékfejlesztési Minisztérium által működtetett Zöld Pont Iroda tanácsadó szolgálatot a tárca tervei szerint újjászervezik, azonban jelenleg e szervezet sem látja el érdemben a tanácsadói feladatokat. Mindazonáltal az elmúlt évek tapasztalatai szerint a Hálózat és a Zöld Pont Irodák nem egymással felcserélhető szolgáltatásokat nyújtottak és nem is teljesen ugyanannak a lakossági körnek. Az ügyfelek más-más jellegű ügyekkel, panaszokkal, kérdésekkel keresik meg a környezetvédő civil szervezetek ügyfélszolgálati irodáinak is tekinthető Hálózat tagjait és az egykori Környezetvédelmi Minisztérium által kialakított Zöld Pontokat. Másfajta a panaszosok bizalmi viszonya, eltérő a szaktudás, a hitelesség és a tárgyilagosság is a két irodahálózat esetében.

[1222] 28/1994. (V.28.) határozat (ABH 1994, 140-141.)
[1223] Ugyanott

A részvételt segítő eljárási megoldások

A részvételre képesítés nem csak a résztvevő szervezetek megerősítésére, támogatására vonatkozhat, hanem természetesen az egyedi ügyekben résztvevő szervezetek, lakossági csoportok tájékoztatása, segítése is hatékonyabbá teheti a döntéshozatali eljárásokban a civil részvételt.

(*a beruházó önkéntes, a közösségi részvételt elősegítő lépései*) A Szeged területén található élményfürdő építésével kapcsolatos ügyünkben[1224] a panaszos civil szervezet igen komoly listát állított össze az olyan közösségi részvételt segítő (részvételre képesítő) tevékenységekből, amelylyel maga a beruházó is élhet. A beruházási előkészületek érdemi részének a nyilvánosság bevonásával történő lefolytatása, illetve, hogy a beruházó nyújtson megfelelő tájékoztatást a civil szervezeteknek, végezzen közvélemény-kutatást, tartson lakossági fórumot, működtessen információs zöld számot, valamint nyilvánosan értékelje, hogy a beruházás egésze megfelel-e az európai uniós támogatás felhasználásával kapcsolatban előírt kritériumrendszernek, jelenleg nem bírnak megfelelő jogi alapokkal. Elmondható volt az ügyben továbbá az is, hogy a megkeresés eredményeként beszerzett iratok sem igazolják, hogy a beruházó és a hatóságok teljes mértékben elmulasztották volna a szóban forgó tájékoztatási kötelezettségüket, így a panasz e vonatkozásai tekintetében alkotmányos jellegű visszásság megállapítását nem tartottuk indokoltnak. Ugyanakkor teljes mértékben egyetértettünk a panaszossal abban, hogy ezeknek az önkéntesen vállalható intézkedéseknek a segítségével a beruházó idejekorán feltárhatja a tervezett beruházásával kapcsolatos lakossági és szakmai-civil véleményeket, aminek folytán vagy módosítja a terveit vagy fel tud készülni a hivatalos eljárások során adandó válaszaira. Az érintett lakossági csoportok és civil, szakmai szervezetek lehető legteljesebb körű értesítésével az információszerzésen túl a környezeti konfliktusok megelőzésére, megoldására is mód nyílik, ami által a beruházó (és a hatóságok is) akár évekig tartó jogorvoslati eljárásoktól, pereskedéstől szabadul meg.

(*mediáció településrendezési ügyben*) A Szentendre, Pismány Egres úti 2. számú fejlesztési terület belterületbe vonása tárgyában folytatott vizsgálatunk[1225] során azt találtuk, hogy az önkormányzat az Egres úti 2. számú fejlesztési terület lakóterületi fejlesztésével kapcsolatos településrendezési eljárásának meghatározott szakaszában háromoldalú, ún. mediációs eljárást szervezett, amelyben a civil szervezeteket is tömörítő Városvédő Koalíció, a városfejlesztők és az önkormányzat vettek részt. Ezen eljárás keretein belül lehetőség nyílt a területen jelen lévő különböző érdekcsoportok – a terület beépítését szorgalmazó, a védett természeti értékek miatt vagy egyéb indokok alapján azt ellenzők csoportja, illetőleg az önkormányzat – szempontjainak ütköztetésére, megvitatására és valamennyi fél számára elfogadható konszenzusos megoldás keresésére.
Ebben a folyamatban való részvétele során az önkormányzat képviselőtestülete olyan határozatot fogadott el, melynek értelmében szükséges egy, a településrendezési tervben meghatározott lakóterületi fejlesztések hatásait az egész település tekintetében elemző átfogó tanulmány és a kapcsolódó környezeti vizsgálat elkészítése. A határozat megvalósítása érdekében készült el a közbeszerzési eljárás alapját képező közbeszerzési kiírás tartalmi elemeinek meghatározása. A 2010-es önkormányzati választásokat követően azonban az újjáalakuló önkormányzat képviselőtestülete korábbi határozatát 401/2010. (XI.11.) Kt. sz. határozatával indokolás nélkül visszavonta, s korábbi határozatával ellentétben a közbeszerzési eljárás kiírásától, s a lakóterületi fejlesztések hatásait átfogóan feltáró tanulmány készíttetésének szándékától elállt. Kiemelendő, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján a mediációs eljárás során az abban részt vevő felek nem az Egres út 2. szám alatti fejlesztési területre irányuló településrendezési eljárásra vonatkozóan jutottak megegyezésre, hanem azt a rendkívül fontos követelményt állították fel, hogy a megalapozott, felelősségteljes döntéshozatalhoz elengedhetetlen a tervezett lakóterületi fejlesz-

[1224] JNO-63/2010
[1225] JNO-159/2010

téseknek az egész településre gyakorolt együttes hatásait átfogóan, a környezeti szempontokat is feltáró tanulmánnyal történő vizsgálata.

II.8. AZ ALAPTÖRVÉNY[1226]

Bevezetés

2010 augusztusában kezdődött és 2011 első félévében folytatódott az alkotmányozási folyamat, amelyben a JNO egészen az ombudsmantörvény júniusi elfogadásáig aktívan részt vett. Hozzájárulásunk az Alaptörvény szövegének megfogalmazásához talán a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának a legfontosabb sikere volt a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek a védelmében az intézmény fennállásának 4 éve során. Ehhez képest kisebb jelentőségű, hogy maga az intézményes védelem szintje – reméljük, hogy csak időlegesen – visszaesett. Meggyőződésünk ugyanis, hogy az Alaptörvényben kimondott elvek és jogosultságok és az ezek biztosítására szolgáló intézményi megoldások közötti összhangot a jogalkotónak előbb vagy utóbb helyre kell állítania.
A következőkben áttekintjük egyfelől a JNO részvételét, javaslatait az alkotmányozási folyamatban, másfelől pedig ismertetjük az elkészült jogalkotási termékekkel kapcsolatos értékelésünket, amely iránymutatásul szolgálhat az alkotmányos elvek további kibontásához a környezet védelmével kapcsolatos alsóbb szintű jogalkotási folyamatban és a joggyakorlatban.

II.8.1. A JNO részvétele az alkotmányozási folyamatban

A JNO részvételének kezdetei

Fontos hangsúlyozni, hogy a JNO az alkotmányozási folyamat legelejétől kezdve szorgalmazta az egészséges környezethez való jog megerősítését, illetőleg a jövő nemzedékek érdekeinek megfogalmazását az új alkotmányban. Dr. Salamon László, az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottsága elnöke felkérésére még 2010-ben összefoglaltuk az ezzel kapcsolatos elképzeléseinket, és ennek főbb pontjait a 2011 áprilisáig tartó folyamatban következetesen képviseltük.

(*a világ és Magyarország környezetállapota*) Kiinduló pontunk az volt, hogy 2011-ben, amikorra a tudomány álláspontja a világot fenyegető környezeti katasztrófák rendszeréről lényegében és nagy vonalaiban egységessé vált, az ENSZ szakosított szervezetei és független egyetemi kutató hálózatok évről-évre sokkoló adatokat tesznek közzé, bármely ország alkotmányának meg kell felelnie ezeknek a súlyos kihívásoknak. Ahogy Salamon Lászlónak írt levelünkben írtuk[1227], a világ környezetállapotában ma már nem csak a tudósok, de a hétköznapi emberek is riasztó jelenségeket tapasztalnak az utóbbi években. Az időjárási anomáliák, hőség és áradások, máshol csapadékhiány egyre nagyobb gyakorisággal és egyre intenzívebben jelentkeznek. Az Északi Sarkon és a magas hegyeken a jelentős szabályozó funkciókat ellátó jégtakaró gyorsuló ütemben zsugoro-

[1226] A fejezet megírásához felhasználtuk a Babai-Belánszky Tamás, Barta Eszter, Gyűrű Attila, Szüts Korinna és Zlinszky János által készített állásfoglalásokat.

[1227] A 2010 szeptember 30-án elküldött levélben utaltunk az ENSZ klímaváltozási paneljének, a Nobel-díjas IPCC-nek az egyre pesszimistább jelentéseire, a Nature tavaly szeptemberi számában megjelent, a szakma által sarokpontnak tartott „Planetary Boundaries" cikkre (amely szerint az emberiség három területen, a klíma, a biodiverzitás és a termőföldek dolgában a veszélyes zónába jutott, ahol a különböző mértékű katasztrófák már elkerülhetetlenek), illetőleg a vezető közgazdászok által a brit kormánynak készített jelentésekre („Az éghajlatváltozás gazdasági következményei", illetve „Jólét növekedés nélkül").

dik, a tengeri élővilág bölcsői – a több mint egy milliárd ember napi élelmezéséért közvetlenül felelős – korallzátonyok jelentős része elpusztult, és még sorolhatnánk a hírekben szereplő riasztó tüneteket. Sajnos, hazánk természeti tőkéje is egyre fogy, s így a természet által az embernek nyújtott védelem és ellátás nálunk is évről évre csökken.
Mindebből az alábbi következtetéseket vontuk le: az egészséges környezethez való jog az élet és a gazdaság természeti alapjainak védelmét biztosítja, vagyis a jelenleg még sok tekintetben természetesnek vett és külső tényezőként kezelt tiszta vizet, energiát, termőföldet és munkaerőt. Ennek következtében a környezeti változások óhatatlanul gazdasági-társadalmi válságot idéznek elő, ekképpen számos egyéb alapjog védettsége (pl. a gazdasági vagy a szociális jogok) is csökken vagy megszűnik. Az alkotmányt az elkövetkező évtizedekre írja a magyar jogalkotó, ami éppen egybeesik a legnagyobb környezeti kihívások (energia krízis, súlyos ivóvíz hiány, élelmiszerhiány a világ egyes régióban, de a többi régióra is kihatóan stb.) jelentkezésével. Mindezek alapján meghatározó jelentősége van az egészséges környezethez való jog és az ahhoz kapcsolódó hatékony intézményvédelem biztosításának.

(*a megelőző jogfejlődés eredményeinek felhasználása*) Ugyancsak az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottságának írt levelünkben mutattunk rá, hogy a magyar jog a kilencvenes évek elejétől sok tekintetben élenjáró anyagi jogi és eljárási, intézményi megoldásokat fogalmazott meg a környezet védelme érdekében. Jelentős nemzetközi figyelem és elismerés kísérte egyebek között
- az Alkotmánybíróság alaphatározatát a *visszalépés tilalma* megfogalmazásával (aminek a lényege az, hogy ha visszalépünk a környezet- és természetvédelem szintjében, az pótolhatatlan veszteségekhez vezet, a későbbiekben ugyanis előfordulhat, hogy már nem lesz mit védenünk),
- a Tisza ökoszisztéma-szolgáltatásainak sokoldalú felhasználását biztosító Vásárhelyi Terv eredeti célkitűzéseit,
- az Országos Környezetvédelmi Tanács egyedülálló összetételét és munkamódszerét,
- vagy éppen a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményének bevezetését.
Az új alkotmányban az egészséges környezethez való jog és a jövő generációk jogai megfogalmazásával, kiteljesítésével alkalmunk nyílt volna arra, hogy ezt az elismert vezető szerepünket megerősíthessük. A korábbi alkotmány 1989-ben megfogalmazott környezetvédelemmel foglalkozó bekezdései alkalmasak voltak ennek a megkezdett jogalkotási folyamatnak a támogatására, illetőleg a további munka megalapozására.

(*javaslatok az Alaptörvény környezetvédelmi tartalmára*) Az eseti bizottsághoz címzett levelünkhöz mellékelt elemzés alapján azt javasoltuk, hogy az új alkotmányba kerüljön be az egészséges környezethez való jog részletesebben kifejtett megfogalmazása, amely magában foglalná az Alkotmánybíróság több döntésében kifejtett intézményvédelmi kötelezettséget és a visszalépés tilalmát, továbbá tartalmazná a nemzetközi és európai uniós jog által kidolgozott (EU alapszerződésekbe foglalt) legfontosabb környezetvédelmi alapelveket is, így legalább az integráció elvét, az elővigyázatosság és a fenntartható fejlődés elveit. Már 2010 őszén jeleztük, hogy fontosnak tartanánk, ha a szöveg valamilyen formában utalna a jövő nemzedékek érdekeire, vagy más megfogalmazásban a generációk közötti igazságosságra is. Végül pedig rámutattunk, hogy az elmúlt két évtized jogfejlődése a környezetvédelmi jog olyan alapvető eljárási jogintézményeit fejlesztette ki, mint a környezeti hatásvizsgálat vagy a közösségi részvétel (a környezeti információkhoz való hozzájutás, a vélemény-nyilvánítás és a jogorvoslat joga), amelyek közül legalább az utóbbinak más alkotmányos jogokkal való szoros tartalmi összefüggései miatt szintén helye lenne az új alkotmány szövegében.

(*egy ombudsman, több ombudsman*) Már az alkotmányozási folyamat legelején igyekeztünk egyértelművé tenni álláspontunkat a néhány évvel azelőtt kialakult ombudsmani rendszerrel kapcsolatban, anélkül, hogy ezt a kérdést kiemelten kezeltük volna. Salamon Lászlónak szóló levelünkben,

az új alkotmánnyal kapcsolatos első hivatalos megszólalásunkban természetesnek találtuk, hogy az ombudsmani intézmény sem maradhat ki az alkotmányos intézményekkel kapcsolatos vitákból, azonban rámutattunk, hogy ezek nem csak oda vezethetnek, hogy a viszonylag új, a rendszerváltás utáni első kormány által 1993-ban bevezetett, majd 2007-ben módosított rendszerben alapvető változásokat kell tenni. Ezzel kapcsolatban utaltunk arra is, hogy a négy ombudsman eddigi működésének hazai és nemzetközi megítélése kiemelkedően jó volt és akkori formájukban évente több ezer helyi közösségi konfliktus megoldását segítik elő, amelyek nélkülük csaknem bizonyosan a helyi vagy az országos politika számára okoztak volna komoly fejtörést. A hatékonyan és sikeresen működő jogintézmények átalakításával ezeket az eredményeket kockáztattuk.
Ami a szakbiztosok és az általános biztos viszonyát illeti, ebben kifejtettük azon nézetünket, hogy ebben nem a konfliktus, hanem éppenséggel az együttműködés lehetősége rejlik. Az egyes alkotmányos jogosultságok ugyanis tekintettel kell hogy legyenek egymásra, a gyakorlati esetek túlnyomó többségében pedig nem hogy akadályoznák, hanem inkább erősítik, kiegészítik egymást. Már a legújabb, mindössze két és fél éve működő környezetvédelmi biztosi iroda gyakorlatából is számtalan olyan példát idéztünk, ahol valamelyik másik biztossal vagy annak apparátusával konzultálva tudtunk árnyaltabb, sokoldalúbb, ezért hatékonyabb megoldásokat kidolgozni. Ezzel szemben, húztuk alá, ha az általános biztos hatáskörébe kerülne mind az általános, mind a speciális alkotmányos jogosultságok védelme, a kollízióban rejlő együttműködési lehetőség elesne, egy esetleges konfliktus esetén pedig a speciális szempontok értékelése csorbát szenvedne. A környezetvédelem sajátos természettudományos gyökerei miatt (a JNO volt az első ombudsmani iroda Magyarországon, amely jogászok mellett jelentős számban alkalmazott egyéb szakembereket is, természettudósokat, környezetgazdászokat stb.), az adatvédelem és a kisebbségvédelem pedig ugyancsak speciális háttértudás-igénye miatt aligha lenne hatékonyan kezelhető más irányú alkotmányjogi felkészültséggel.
Ahogyan a levélhez mellékelt elemzésünkben rámutattunk, az alapjogvédelmi intézmények elengedhetetlen feltétele a függetlenség. A társadalomban valamilyen okból különösen veszélyeztetett, ezért kiemelt védelmet igénylő alapjogok, így az egészséges környezethez való jog, a kisebbségi jogok vagy az adatvédelmi jogok esetében ez hatványozottan így van. Az ezekkel az alkotmányos jogokkal foglalkozó biztosok álláspontunk szerint csak az Országgyűlésnek lehetnek alárendelve, bármilyen közvetlen vagy közvetett (költségvetési, hivatali stb.) függőség károsíthatja e társadalmilag rendkívül fontos feladatok ellátását.

A JNO közreműködése az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságának az alkotmányozással kapcsolatos munkájában

A JNO képviselői előadást tartottak a Bizottság 2010. november 24-i konferenciáján, majd a kollégák több ülésen is részt vettek, ezt követően pedig 2011 januárjában egy hosszabb elemzést készítettünk a testület számára.

(*az egészséges környezethez való jog és a környezetvédelem, mint államcél*) A Bizottságnak adott véleményünkben kifejtettük, hogy a jogfejlődés ismeretében egy korszerű Alkotmánynak szükségképpen tartalmaznia kell a jövő nemzedékek érdekeire való utalást, mégpedig oly módon, hogy az állam az egészséges környezethez való jog elismerésére és érvényesítésére irányuló kötelezettségét a jövő nemzedékek jogainak és érdekeinek biztosításával együtt, azzal szoros összefüggésben köteles teljesíteni. Az említett – államcélként is meghatározható – követelmény ezáltal egyfajta tágabb keretet, programot adhat a környezetvédelmi szempontú jogi szabályozásnak. Szövegszerű javaslatunkban a kétfajta megfogalmazás korábbi alkotmányban is meglévő megoldását („elismeri és érvényesíti") igyekeztük mindkét oldalt kiegészíteni, konkretizálni: „A Magyar Köztársaság – a jelen és a jövő nemzedékek létfeltételeinek intézményes biztosításával – elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Mindezt a magas szintű vé-

delem és fenntartható fejlődés jegyében az elért védelmi szint megőrzése, az elővigyázatosság, a megelőzés, valamint a szennyező fizet elve alapján valósítja meg." Javasoltuk emellett a környezetvédelmi ügyek eldöntésében a társadalmi részvétel jogának deklarálását, mivel úgy véltük, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítésének az állampolgárok és szervezeteik részéről éppen a közösségi részvétel jól kidolgozott rendszere biztosíthat megfelelő intézményi kereteket. Erre a közérdekű adatok megismerésének joga és a jogorvoslati jog már megfelelő kereteket adott a korábbi alkotmányban[1228] is. Alapvető és eljárási megoldásaiban is részletesen kidolgozott követelmény, hogy a környezeti hatásokat elviselni kénytelen lakosság az életfeltételeit meghatározó környezethasználatok vonatkozásában az érdekeit képviselhesse.

(*közpénzügyek*) Egyetértettünk az Alkotmány-előkészítő Bizottság közpénzügyekkel foglalkozó munkacsoportjával, akik szerint „A közszükségletek kielégítése nem csökkentheti a jövő generációk képességét arra, hogy ki tudják elégíteni saját szükségleteiket. Egyetlen generáció sem hagyhat a következő generációkra több adósságot, mint amit ő maga megörökölt. Az állam adóssága nem nőhet jobban, mint az infláció (fenntarthatóság elve).". A magunk részéről viszont összekapcsoltuk ezt a kérdést a természeti erőforrások védelmével, az adósság kifejezést tágabban, nem csak monetáris értelemben véve. Az alkotmányozó hatalom célja kell legyen véleményünk szerint azon követelmény alkotmányos szintű érvényesítése, miszerint a közszükségleteket a jövő generációk érdekeire tekintettel kell kielégíteni. Ehhez azonban elengedhetetlen az is, hogy környezeti értékeink és természeti erőforrásaink a nemzeti vagyon részét képezzék. Arra is rámutattunk, hogy az állami tulajdon – nemzeti vagyon kapcsán fogalmi tisztázatlanság van, ezért a nemzeti vagyon kérdését az új Alkotmányban rendezni kell, és ehhez kapcsolódva át kell gondolni a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemek körét és e vagyonelemek meghatározásánál kiemelt figyelmet kell fordítani a jövő generációk igényeinek kielégítését szolgáló környezeti értékekre. Példaként említhető a nemzeti vízkészlet, a termőföldvagyon vagy a genetikai sokféleség megőrzése. Ezek olyan nemzeti stratégiai kérdések, amelyek alapvetően befolyásolják a jelen és a jövő nemzedékek életfeltételeit és környezetét, elengedhetetlen tehát, hogy az e feladatokat biztosító vagyon megőrzését az állam garantálja. Ellenkező esetben nem biztosítottak azon garanciák, amelyek a védelmet, a jövő nemzedékek érdekeit megfelelő szinten biztosíthatnák.
Az állam alkotmányos kötelezettsége tehát a nemzeti vagyon védelme, az pedig, hogy e védelem milyen eszközökkel biztosítható a leghatékonyabban, az alkotmányozó hatalom döntését igényli. Ilyen eszköz lehet például a nemzeti vagyon meghatározott elemeivel való rendelkezés alkotmányos szintű korlátozása vagy akár tilalma (pl. elidegenítésének tilalma). A korlátozás megvalósítható oly módon, hogy a jogalkotó a nemzeti vagyon védelmét, az azzal való felelősségteljes gazdálkodást alkotmányos szinten deklarálja, az alkotmányos szabályok részleteit pedig törvényi szinten rendezi és annak megváltoztatását minősített többségű jogalkotói döntéshez köti. Így garantálható véleményünk szerint, hogy az állam vagyonának azon elemeivel, melyek forgalomképessége az állami feladatok ellátásához szükséges, illetve a jelen és jövő generációk érdekeit nem csorbítja, szabadon rendelkezhessen, azon vagyonelemek védelmét azonban, melyek az említetteknek megfelelően stratégiai fontosságúak, jogalkotói garanciákkal biztosíthassa.

A JNO szövegszerű javaslatai

Az alkotmányozással, az egészséges környezethez való jog védelmével és a nemzedékek közötti igazságosság érvényesítésével kapcsolatos tapasztalatainkat 2011. január 12-én a következőkben foglaltuk össze és küldtük meg az alkotmány előkészítésében érdekelt minisztereknek. Mivel „csak a törvény a tiszta beszéd", álláspontunkat szövegszerű javaslatokban is megfogalmaztuk. A javaslatok és indokolásuk tekintetében figyelembe vettük a magyar jogtudomány néhány kiemelkedő képviselőjének hozzájárulását is.

[1228] 61. § és 57. § (5) bekezdés

(*bevezetés*) Az alkotmány hosszabb távra meghatározza egy államberendezkedés alapértékeit – a jövő nemzedékek sorsa tehát per definitionem az alkotmányba tartozó kérdés. A XX. század végére azonban, először az emberiség történetében, a jövő nemzedékek alapvető létfeltételei (az elviselhető klíma, az egészséges és elégséges táplálék, a nyersanyagok és az édesvíz) és mindezzel együtt a zsidó-keresztény kultúrára épülő nyugat-európai civilizáció továbbélése is veszélybe került. A jövő nemzedékekről való gondoskodást tehát egy ebben a kultúrkörben 2011-ben elfogadott alkotmánynak úgy kell megfogalmaznia, hogy az a védelem és alkalmazkodás terén az állami, társadalmi cselekvés hatékony vezérfonala lehessen.
Az utóbbi másfél évtizedben elfogadott európai alkotmányokban már jelen volt a jövő nemzedékekkel szemben vállalt felelősség általános eszméje[1229], és szintén jelen volt az erre szolgáló feltételek két nagy csoportja is: az alapvető természeti erőforrások feletti társadalmi kontroll megerősítése[1230] valamint a környezet védelmének állami, intézményi garanciái[1231]. Ezeket az elemeket azonban tudomásunk szerint mind a mai napig egyetlen alkotmány sem rendelte egymás mellé. A magyar alkotmányozás idejére megérett a helyzet arra, hogy a környezetvédelmet és a jövő nemzedékek érdekeinek hosszú távú védelmét egy rendszerben szabályozzuk és mindkettőt megfelelő strukturális és eljárási rendelkezésekkel támasszuk alá.
Ezzel Magyarország példát mutathat a nemzetközi közösségeknek, ami annál is inkább lehetséges, mert a környezetvédelmi jogokkal kapcsolatos intézményi és alkotmányjogi biztosítékok terén hazánk az elmúlt másfél évtizedben sok tekintetben már példaként szolgált a világ többi országa számára. A környezetvédelmi problémák modern, hálózatokban történő kezelésére mutattunk megoldásokat az olyan intézmények megalakításával és sikeres működtetésével, mint az Országos Környezetvédelmi Tanács, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa és a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsa. Ezeknek az intézményeknek a működését mintaként kezelik a jelenleg folyó brit, francia, német intézményfejlesztési folyamatokban, sőt európai uniós szinten is.

(*alapvető jogok és kötelességek*) Szövegszerű javaslatunk egyezett a korábban az eseti bizottság számára megfogalmazottal: „A Magyar Köztársaság – a jelen és a jövő nemzedékek létfeltételeinek intézményes biztosításával – elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Mindezt a magas szintű védelem és fenntartható fejlődés jegyében az elért védelmi szint megőrzése, az elővigyázatosság, a megelőzés, valamint a szennyező fizet elve alapján valósítja meg." Indokolásunk most már inkább arra irányult, hogy miért kellene a legfontosabb környezetvédelmi alapelveket, mint az egyes alapjogok és kötelességek meghatározó, több szabályozási területet átható tartalmi elemeit alkotmányos szinten szabályozni. Indokoltnak tartottuk tehát az egészséges környezethez való jog alapjogként való rögzítését kiegészítve ezt a legfontosabb környezetjogi alapelvekkel, illetőleg azt követően az érvényesülésüket biztosító legfontosabb rendelkezésekkel.
Kitértünk arra is, hogy az egészséges környezethez való jog hogyan nyert általános elfogadást a nemzetközi jogban. Negyven évvel ezelőtt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata elismerte az emberi jogok és a környezetvédelem közötti kapcsolatot. Később az Emberi Környezetről szóló Stockholmi Deklaráció[1232], majd a Környezetről és Fejlődésről szóló Riói Deklaráció kifejezetten elismerte a megfelelő környezetre vonatkozó emberi jogot. Ezt követően számos regionális, mul-

[1229] Például Andorra, Lengyelország, Németország, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Svájc (Forrás: Fodor L.: Környezetvédelem az alkotmányban, Gondolat, 2006, Budapest, illetve Jörg Tremmel: How can future generations be protected by changing constitutions? In: Do we owe them a future? Védegylet, 2006, Budapest)

[1230] Például a környezetvédelem, mint a tulajdonjog feletti korlát megfogalmazása révén a következő országokban: Belorusszia, Csehország, Görögország, Horvátország, Málta, Oroszország, Románia, Svájc, Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna vagy egyes természeti erőforrások kiemelt, általában nemzeti vagyonként történő védelme: Andorra, Ausztria, Bulgária, Csehország, Észtország, Görögország, Horvátország, Litvánia, Olaszország, Oroszország, Portugália, Románia, Svájc, Szlovákia (forrás: uo.).

[1231] Például a környezetvédelem állami feladat vagy államcélként történő megfogalmazásával: Ausztria, Bulgária, Csehország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Litvánia, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Szlovénia vagy önállósult részjogok, pl. a környezeti információhoz való jog vagy a közösségi részvétel támogatása formájában: Belgium, Csehország, Finnország, Lengyelország, Norvégia, Oroszország, Szerbia-Montenegró, Szlovákia, Ukrajna (forrás: uo.).

[1232] Az Emberi Környezetről szóló 1972-ben rendezett ENSZ Konferencia Nyilatkozata

tilaterális egyezmény is deklarálta ezt a jogot, például az Aarhusi Egyezmény[1233], mely a kérdéssel elsősorban az eljárási jogok biztosítása szemszögéből foglalkozik. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye ugyan nem nevesíti az egészséges környezethez való emberi jogot, de az Emberi Jogok Európai Bírósága a magánélethez vagy családi élethez, illetve a tulajdonhoz való jogokon keresztül számos ítéletében elismerte azt. Az Európai Unióról szóló szerződés szintén nem tartalmazza kimondottan az egészséges környezethez való jogot, ugyanakkor 3. cikke az Európai Unió népei jólétének előmozdítását tűzi ki célul, amely a jóléthez szükséges minőségű környezetet is magában foglalja. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés továbbá kimondja, hogy az Unió környezetpolitikájának alapjait képezik az elővigyázatosság és a megelőzés elvei. A fenntartható fejlődés alapelvét pedig az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió Működéséről szóló szerződés és az Európai Unió Alapjogi Chartája is elismeri. A Stockholmi Deklaráció óta mintegy hatvan nemzet alkotmányába került be olyan rendelkezés, amely kifejezetten elismeri a minőségi környezethez való jogot[1234].
E vázlatos kitekintés alapján egyértelműen látható, hogy a nemzetközi közösség egyre határozottabban kénytelen fellépni a súlyosbodó és mind nagyobb kihívást jelentő környezeti problémákkal szemben, és a környezetvédelem, illetve a fenntartható fejlődés ügye megkerülhetetlen. Ugyanezen felismerések gyakorolnak hatást a nemzeti jogalkotókra is, így a nemzeti alkotmányozási folyamatok történetiségében is jellemző a környezetvédelem gondolatának előtérbe kerülése. Számos ország alkotmányában eljárási jogok is szerepelnek, mint például a környezeti információhoz és a környezeti ügyekben való részvételhez való jogok[1235]. Az újonnan – tipikusan 1989 körül – megszülető alkotmányok esetében már szükségszerű volt a környezetvédelem megnövekedett jelentőségéhez igazodó alkotmányozás. Ennek megfelelően Magyarországon is az 1989. évi XXIII. törvénnyel történt átfogó módosítás során épültek be az Alkotmány szövegébe az egészséges környezethez való jogra vonatkozó rendelkezések.

(*az alapjogvédelem elért szintjének megőrzése*) A korábban hatályos Alkotmány ugyan szűkszavúan rendelkezett az egészséges környezethez való jogról, azonban a szöveg, illetve az Alkotmánybíróság ehhez szorosan kapcsolódó értelmezése több ponton olyan értékes szemléletmódot tükröz, melyet érvényesíteni indokolt az új Alkotmányban is. A 18. § szerint „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez". A szövegből kiolvasható az állam és az emberek, mint a jogok alanyai közötti alapjogi viszony mindkét oldala. Egyfelől az állam passzív magatartásának kötelezettsége, mely szerint e jogot köteles elismerni és érvényesülésének nem gátat szabni. Másfelől az Alkotmány hangsúlyozza az állam aktív magatartásának kötelezettségét nevezetesen, hogy ki kell alakítania az e jog érvényesüléséhez szükséges garanciákat.
Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott e jog tartalmi sajátosságaival. Megállapította, hogy a fenti alkotmányi rendelkezések alapján az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Sem a 18. § szóhasználata (az „egészséges környezethez" való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére"[1236]. Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban megállapít-

[1233] A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény

[1234] 1998 végéig a 203 elismert nemzet közül 81 alkotmányában vagy kifejezetten elismerte az egészséges környezethez való jogot (50 állam) vagy megállapította a környezet védelmére vonatkozó kötelezettséget (33 állam). 63 állam 1990 óta ismerte el alkotmányában ezt a jogot vagy kötelezettséget (Forrás: Fodor L.: Környezetvédelem az alkotmányban, Gondolat, 2006, Budapest, illetve Jörg Tremmel: How can future generations be protected by changing constitutions? In: Do we owe them a future? Védegylet, 2006, Budapest).

[1235] Ilyen jogosítványok találhatók például a belga, a cseh, a finn, a lengyel, a norvég, az orosz, a szerb-montenegrói, a szlovák és az ukrán alkotmányban (forrás: ugyanott).

[1236] 996/G/1990. AB határozat (ABH 1993, 533, 535.).

ja, 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 is kiterjed s ebbe beletartozik a jövendő generációk életfeltételeinek biztosítása is[1237].

„Ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg."[1238]

Ún. alaphatározatában az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje (...) A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. (...) E sajátosságok miatt az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van.(...) 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."[1239]

A testület vonatkozó joggyakorlatának a teljesség igénye nélküli ismertetése alapján is tehát elmondható, hogy az Alkotmánybíróság részletesen kidolgozta azokat a jogelveket, melyek a normaszövegből jogértelmezéssel kiolvashatók. Így külön is kiemelendő az állam intézményvédelmi kötelezettségének hangsúlyozása (azaz megfelelő szabályozási, szervezeti, eljárási és költségvetési eszközök biztosítása az egészséges környezet folyamatos védelmére), a megelőzés elvének kiemelése, a visszalépés tilalmának, illetve garanciális feltételeinek kimondása. Az Alkotmánybíróság által kidolgozott fő elvek jegyében javasoltuk tehát megfogalmazni az új alkotmány rendelkezéseit a 18. § jelenlegi szövegének – mint a teljes környezetjogi szabályozásnak keretet adó rendelkezésnek – a megtartásával. Szükségesnek láttuk ugyanakkor annak kiegészítését a környezetvédelmi és nemzetközi elvárásoknak, valamint a jogtudományi fejlődésnek megfelelően úgy, hogy az új alkotmány a fenti elveket és követelményeket megfelelően érvényre juttassa.

(*a jövő nemzedékek érdekeinek alkotmányos védelme*) A jövő generációk érdekeinek védelme egyre nagyobb figyelemben részesül mind a nemzetközi, mind pedig a nemzeti alkotmányozási folyamatokban. A generációk közötti igazságosság mind fontosabb szerepet játszik az európai politikák kialakításánál, egyre nagyobb számban hivatkoznak a nemzetközi dokumentumok és nemzeti alkotmányok is a jövő generációk érdekeire. Az Európai Unió Alapjogi Chartája – amely a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével kötelezővé vált – preambulumában kijelenti, hogy a Chartában foglalt jogok gyakorlása együtt jár a jövő nemzedékek iránt viselt felelősséggel és kötelezettségekkel. Az Aarhusi Egyezmény preambuluma is lefekteti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, továbbá mind egyénileg, mind pedig másokkal együttesen kötelessége a környezet védelme és javítása a jelenlegi és jövőbeli generációk javára.

[1237] 64/1991. (XII.17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 303.
[1238] 28/1994. (V.20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 140.
[1239] 28/1994. (V.20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 140–141.

Az Európai Unióban nyolc tagállam alkotmánya kifejezett rendelkezést tartalmaz a jövő generációkra[1240]. A hágai Nemzetközi Bíróság többször is elismerte[1241] a jövő generációk érdekeit és a jelen generációk felelősségét a jövő nemzedékek iránt a megfelelő környezet megőrzésére. A jövő nemzedékek érdekeinek és a jelen nemzedékek kötelezettségének elismerése az intézményes képviseletükre irányuló törekvésekkel párosul egyre több országban és európai szinten is. Például Görögországban és az Egyesült Királyságban léteznek kezdeményezések a jövő generációk képviseletét megvalósító intézmény kialakítására, számos más ország[1242] pedig már megvalósította a képviseletet valamilyen formában. A jövő generációk uniós szintű képviseletére vonatkozó kezdeményezésnek és friss javaslatnak[1243] már most számos támogatója van. A magyar jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézménye központi szerepet játszik ezekben a folyamatokban. Több elemzés[1244] is a leginkább figyelemreméltónak, követendőnek tartja a magyar példát. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa minden olyan külföldi rendezvény, konferencia egyik központi témája vagy szereplője, amely a generációk közötti igazságosságot vagy a jövő generációk érdekvédelmének intézményesítését tárgyalja. Az Európai Bizottsággal és az Európa Tanáccsal is körvonalazódott együttműködésünk, például a Zöld Davosnak is nevezett Európai Zöld Hétre történt meghívásunkkal, ahol több előadást is tartottunk.
A jogfejlődés ismeretében egy korszerű Alkotmánynak szükségképpen tartalmaznia kell a jövő nemzedékek érdekeire való utalást, mégpedig oly módon, hogy az állam az egészséges környezethez való jog elismerésére és érvényesítésére irányuló kötelezettségét a jövő nemzedékek jogainak és érdekeinek biztosításával köteles teljesíteni. Az említett –államcélként is meghatározható – követelmény kibővíti és kiegészíti a környezetvédelmi szabályozás rendszerét. Megfontolandónak tartottuk ezen túlmenően a jövő nemzedékekért érzett felelősség megjelenítését a preambulumban is, mivel annak tipikus célja az Alkotmány által védendő legfontosabb értékek felsorolása[1245]. A jogalkotó ezáltal is kifejezheti azon elkötelezettségét, hogy a társadalmi szükséglet felismerésével a környezetvédelem és a fenntarthatóság ügyét olyan jelentőségűnek tartja, amely az alkotmány, így a társadalmi élet teljességét és az állam minden tevékenységét áthatja.

(*a környezeti, fenntarthatósági alapelvek érvényesítése az állami tevékenységekben*) A részletes ismertetéstől eltekintve mindenképp szükséges külön is foglalkozni a környezetjogi alapelvek jelentőségével a környezetvédelmi jogosultságok és kötelezettségek alkotmányos szabályozásában. Ezen elvek, mint például az integráció, a megelőzés, a szennyező fizet vagy az elővigyázatosság a jogrendszer többi alapelvéhez hasonlóan elsősorban azzal a céllal szerepelnek a környezetvédelmi szabályozásban nemzetközi, regionális és nemzeti szinten, hogy a jogalkotást, illetve jogalkalmazást orientálják. Tekintettel azonban a környezetvédelem jogrendszeren átható, horizontális jellegére, amit a jogtudomány az integráció elvében fogalmaz meg, ezen alapelvek szerepeltetése az egyes környezetvédelmi szakjogszabályokban nem elegendő, a megszámlálhatatlan egyéb közigazgatási jogszabályban pedig nem megoldható.

[1240] Belgium, Franciaország, Németország, Luxemburg, Svédország, Lengyelország, Észtország,Csehország (Forrás: Fodor L.: Környezetvédelem az alkotmányban, Gondolat, 2006, Budapest, illetve Jörg Tremmel: How can future generations be protected by changing constitutions? In: Do we owe them a future? Védegylet, 2006, Budapest)

[1241] A *nukleáris fegyverek* fenyegetésének vagy használatának *jogszerűsége*, *Tanácsadói Vélemény*, [1996] I.C.J. Rep. 226; 455, 502. A Bős–Nagymaros vízlépcső rendszerrel kapcsolatos ügy (Magyarország/Szlovákia), [1997] I.C.J. Rep. 7.

[1242] Így Finnország, Izrael és Új-Zéland.

[1243] A javaslatot a World Future Council készítette. A Council tagjai között számos világszerte köztiszteletnek örvendő személy van, például korábbi ENSZ főtisztviselők, a hágai Nemzetközi Bíróság korábbi bírája, C. G. Weeramantry.

[1244] Például: International Human Rights Clinic, Harvard Law School és Science and Environmental Health network: Models for Protecting the Environment for Future Generations; Dr. Maja Göpel and Malte Arhelger: How to Protect Future Generations' Rights in European Governance, Intergenerational Justice Review, Volume 10, Issue 1/2010.

[1245] A jövő nemzedékek érdekeire, létfeltételeinek biztosítására már most is számos jogszabály hivatkozik. Például az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény kimondja, hogy az atomenergiát csak oly módon szabad alkalmazni, hogy az ne károsítsa [...] a jövő nemzedékek egészségét, életfeltételeit. A jövő nemzedékek érdekeire hivatkozik továbbá például a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény, a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény, a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény.

(*az integráció elve*) Kiemelt jelentősége van az integráció elvének, melynek lényege, hogy a döntéshozó a környezeti érdekeket, a várható környezeti hatásokat az állami és társadalmi élet minden területén tárja fel, majd kellő relevanciával vegye figyelembe döntése meghozatalakor. Az integráció elve nem törekszik arra, hogy minden esetben a környezeti érdekek feltétlen prioritását biztosítsa, de arra igen, hogy azokat a döntéshozó valamennyi esetben vegye figyelembe. E követelmény példaértékű, más európai alaptörvény számára iránymutató lehet és szorosan kapcsolódik az európai uniós jogi előírásokhoz. Az integráció elvét említi az Európai Unió működéséről szóló szerződés 11. cikke, kimondva, hogy „a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába." Hasonló rendelkezést tartalmaz ugyanakkor az Európai Unió Alapjogi Chartája, melynek 37. cikke kimondja, hogy: „A magas szintű környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba és a fenntartató fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat."

(*a közösségi részvétel a környezeti döntésekben*) Szövegszerű javaslatunk a következőképpen szólt: „Mindenkinek joga van a környezetét érintő döntéshozatalban való részvételre." Indokolásként előadtuk, hogy a civil részvétel biztosítása a döntéshozatalban több jogterületen releváns (ezek közül legfontosabb a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem), a részletszabályokat ágazati törvények szabályozzák, azonban a civil participáció alkotmányos szintű deklarálása lehetőséget ad arra, hogy a jogalkotó kifejezze annak társadalmi fontosságát, illetve egyfajta program jelleggel keretet adjon az ágazati jogalkotás stratégiai irányainak meghatározásához. Az egészséges környezethez való jog alkotmánybírósági gyakorlatának ismertetésénél láthattuk, hogy annak objektív, intézményvédelmi oldala a meghatározó, ugyanakkor ezen alapjoghoz is társíthatók alanyi jogi jogosultságok. Ezek érvényesítésében a részvételhez való jog döntő szerepet játszik. Kiemelendő a környezeti és egyben közérdekű információkhoz való hozzáférés joga, a döntéshozatalban való részvétel és a jogorvoslathoz való jog.
Több európai ország alaptörvénye nevesítve szabályoz a társadalmi részvételre vonatkozó egy vagy több jogosultságot. A közérdekű adatok megismerésének jogát és a jogorvoslati jogot a korábbi Alkotmány is szabályozta, ezzel szemben a környezeti döntéshozatalban való részvétel joga a normaszövegben kifejezetten nem szerepel. Kétségtelen, hogy ezen jog mind a 18. §, mind pedig a 2. § (1) bekezdése által deklarált jogállamiság és így a tisztességes eljárás követelményéből adódott, azonban megfontolásra javasoltuk a részvételi jogosítványok nevesítését az új szövegben az egészséges környezethez való joghoz kapcsolódva. A döntéshozatalban való részvétel a környezetvédelmi jogosultságok egyik legfontosabb eleme, valamennyi olyan esetben releváns, ahol környezeti érdekeket érint egy döntés. Alapvető és mára jogilag is részletesen kidolgozott követelmény, hogy a környezeti hatásokat elviselni kénytelen lakosság az életfeltételeit alapvetően meghatározó környezethasználatok vonatkozásában érdekeit képviselhesse. Emellett hangsúlyozandó, hogy a társadalmi részvétel az állami szervek, így a jogalkotói és jogalkalmazói döntéshozatal átláthatóságának biztosítását szolgáló egyfajta állami struktúrán kívüli elem, mégis a jó kormányzás egyik alapvető feltételeként szokták említeni.

(*az állami vagyon és a jövő nemzedékek*) Szövegszerű javaslatunk az Alkotmánybíróság első 9 évében vezető szerepet betöltő alkotmánybírák szakértő segítsége alapján a következő volt: „Az állam köteles a nemzeti vagyonnal a jövő nemzedékek érdekeit biztosítva gazdálkodni." Az indokolás (amely ugyancsak az alkotmánybírák gondolatmenetén alapult) szerint a vegyes tulajdonú közjavaktól meg kell különböztetni az állam tulajdonában lévő azon vagyontárgyakat, amelyek a fenntartható fejlődés és a jövő nemzedékek életlehetőségeinek szempontjából kulcsfontosságúak. Az állami tulajdonnak ezt a részét nevezzük egy ünnepélyesebb kifejezéssel nemzeti vagyonnak.
Az alkotmányozás egyik alapvető célja azon követelmény alkotmányos szintű megjelenítése, miszerint a közszükségleteket a jövő generációk érdekeire tekintettel kell kielégíteni. Ehhez azon-

ban elengedhetetlen, hogy környezeti értékeink és természeti erőforrásaink a nemzeti vagyon részét képezzék. A koncepció stratégiai fontosságú és előremutató elemének tekintjük e javaslatot, szükséges azonban ez alapján annak megfogalmazása a szövegben, hogy az állam kötelessége a stratégiai fontosságú környezeti értékeinket magában foglaló nemzeti vagyonnal való felelősségteljes gazdálkodás. Annak meghatározása, hogy mi tekintendő nemzeti vagyonnak, annak mi a viszonya az állami vagyonhoz, az állami azzal miként köteles gazdálkodni törvényi szintű szabályozást igényel.
E kérdéskör alapelemei a korábbi Alkotmányban is szerepeltek, mely kimondta, hogy „a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon."[1246] A következő bekezdés szerint pedig „az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg."[1247]
Ezek a rendelkezések azonban valódi normatív erővel nem rendelkező szabályok voltak, a fogalmat jogi tartalommal a jogalkotó nem töltötte meg. Az állami tulajdon nemzeti vagyonná minősítése tehát nem vonja ki az állami vagyonnal való gazdálkodást a kormányzati felelősség köréből. A nemzeti vagyon kérdését az új Alkotmányban és az azt követő jogalkotás során rendezni kell és ehhez kapcsolódva át kell gondolni a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemek körét és e vagyonelemek meghatározásánál kiemelt figyelmet kell fordítani a jövő generációk igényeinek kielégítését szolgáló környezeti értékekre. Példaként említhetők a már hivatkozott közjavak közül azok, amelyek tipikusan állami tulajdonban állnak: a nemzeti vízkészlet, a termőföldvagyon vagy a genetikai sokféleség megőrzése. Ezek kezelése olyan nemzeti stratégiai kérdés, amely alapvetően befolyásolja a jelen és a jövő nemzedékek életfeltételeit és környezetét, elengedhetetlen tehát, hogy az e feladatok ellátását biztosító vagyon megőrzését az állam garantálja. Ellenkező esetben nem lesznek meg azon garanciák, amelyek a védelmet, a jövő nemzedékek érdekeit megfelelő szinten szolgálhatnák.
Az államnak alkotmányos kötelezettsége tehát a nemzeti vagyon védelme, az pedig, hogy e védelem milyen eszközökkel biztosítható a leghatékonyabban, az alkotmányozó hatalom döntését igényli. Ahogyan arra már az eseti bizottság számára megfogalmazott javaslatban is utaltunk, ilyen eszköz lehet például a nemzeti vagyon meghatározott elemeivel való rendelkezés alkotmányos szintű korlátozása vagy akár tilalma (pl. elidegenítésének tilalma).
A korlátozás megvalósítható oly módon, hogy a jogalkotó a nemzeti vagyon védelmét, az azzal való felelősségteljes gazdálkodást alkotmányos szinten deklarálja, az alkotmányos szabályok részleteit pedig törvényi szinten rendezi és annak megváltoztatását minősített többségű jogalkotói döntéshez köti. Így garantálható véleményünk szerint, hogy az állam vagyonának azon elemeivel, melyek forgalomképessége az állami feladatok ellátásához szükséges, illetve a jelen és jövő generációk érdekeit nem csorbítja, szabadon rendelkezhessen, azon vagyonelemek védelmét azonban, melyek az említetteknek megfelelően stratégiai fontosságúak jogalkotói garanciákkal biztosíthassa.

(*környezetvédelem és tulajdonjog*) Javaslatunk szövegszerűen a következő volt: „A tulajdonjogokat a környezet védelme és a jövő nemzedékek érdekében törvény kártalanítás nélkül is korlátozhatja." Indokolásként pedig az alábbiakat adtuk elő. A környezetvédelmi közigazgatás régóta feszítő gyakorlati problémája, hogy a tulajdonjogok gyakorlásának környezetvédelmi közérdekből szükséges mértékű korlátozása is komoly jogi és szemléleti akadályokba ütközik. Alapvető egyensúlyhiány fedezhető fel jelenleg az ökológiai szolgáltatások által nyújtott hasznok és a tulajdoni jogok gyakorlása között. Bizonyos természeti, ökológiai szolgáltatások a tulajdonjog gyakorlását megkönnyítik, jövedelmezőbbé teszik (végső soron pedig nélkülük szó sem lehetne a tulajdonjog gyakorlásáról), illetőleg, ha a környezetvédelmi hatóságok vagy nemzetközi szervezetek a tulajdon tárgyainak kiemelt természeti értékeit elismerik és védik (például egy terület világörökségi rangra emelésével), ezzel a közvélemény figyelmét felkeltik és sokszor nem kevés hasznot és anyagi támogatást tesznek lehetővé.

[1246] 10. § (1) bekezdés
[1247] 10. § (2) bekezdés

A gazdálkodók, ingatlantulajdonosok általában hajlanak arra, hogy az ökológiai szolgáltatásokat ingyen vagy rendkívül alacsony áron vegyék igénybe, amikor azonban a környezet- és természetvédelmi kötelezettségek teljesítéséről vagy emiatt bizonyos gazdasági tevékenység ésszerű korlátozásáról esne szó, a tulajdonosok általában teljes kártalanítást követelnek. Tudomásul kell pedig venni pedig, hogy a tulajdonjog nem csak jogosultságokkal jár, hanem a társadalom és az utánunk következő nemzedékek iránti felelősséggel is. A javasolt rendelkezés lényegében az általános rendelkezések között már szereplő korlátozási lehetőség megismétlése volt a kártalanítási igény korlátozási lehetőségének hangsúlyozásával.

(*a környezet védelmére vonatkozó kötelezettségek*) Szövegszerű javaslatunk: „A környezet védelme mindenki kötelessége. Az állam köteles a közjavak – különösen a termőföld és a talaj, a vízkészletek és a génállomány – mennyiségi és minőségi fenntartását és megóvását biztosítani.". Indokolás: A környezet védelme, illetve pusztítása az egyes emberek magatartásán, tudatosságán keresztül valósul meg. A kötelezettség megfogalmazása az alkotmányban a jövőért viselt egyéni és a közös felelősség elismerését jelenti az egész társadalmat áthatóan. Amennyiben a környezeti értékek, különösen a tiszta levegő, az ivóvíz, a termőtalaj, a biológiai sokféleség megóvása közös érdek, úgy közös felelősség is.
Több európai alkotmány tartalmaz rendelkezést arról, hogy az egészséges környezethez való jog nem csak jogosultság, hanem a környezet védelme minden embernek kötelessége is[1248]. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az alkotmányban nem valamilyen konkrét kötelezettség előírása szükséges, hanem egy deklaratív jellegű, általános és mindenkivel szemben megfogalmazott közös felelősség, amely kifejezésre juttatja, hogy az egészséges környezethez való jog sem csak jogosítvány, hanem az értelemszerűen magában foglalja a környezet megóvásának kötelezettségét is.
Az állam intézményvédelmi kötelezettségét a logikai összefüggés és egyensúly miatt javasoltuk az állampolgárok kötelezettségével együtt említeni. A védelem mennyiségi és minőségi oldalának hangsúlyozása pedig az eljárások szétszabdalásának kizárására irányuló garancia. A magyar környezetjog fejlődésében többször is tanúi lehettünk és lehetünk ugyanis annak, hogy valamely környezeti elem (pl. a víz vagy a termőföld) minőségi védelmére a környezetvédelem hatóköre kiterjedt, mennyiségi védelmére viszont nem, így természetesen előbb-utóbb a minőségi védelem is megnehezül vagy teljesen ellehetetlenül.

Nemzetközi konferencia az egészséges környezethez való jogról az alkotmányokban

A JNO 2011. február 14-én és 15-én Budapesten „Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek képviselete az új magyar Alkotmányban" címmel, neves hazai és külföldi előadókkal, Sólyom László részvételével és részben elnökletével konferenciát szervezett, hogy a legkiválóbb szakemberekkel kicserélje, megvitassa nézeteit és ezzel gyarapítsa a magyar alkotmányozási folyamatban felhasználható tapasztalatokat.

(*a konferencia céljai, indokai*) Az Alkotmány előkészítésének első hónapjaiban az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek jogai nem kapták meg azt a kiemelt helyet, amit a világ környezetállapotáról és a jövő nemzedékeket fenyegető súlyos ökológiai katasztrófákról meglévő megalapozott tudásunk és a világban a legutóbbi időben zajló alkotmányozási munkák tapasztalatai indokolnának. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája kiemelt feladatának érezte, hogy erre az alkotmányozási folyamatot irányítók figyelmét felhívja. A figyelemfelhívás legjobb módjának azt találtuk, ha a felmerült problémákat megvitatjuk a téma kiváló hazai és

[1248] E kötelezettséget mondja ki például a finn, a horvát, az orosz, a szlovák, a szlovén, a bolgár, a spanyol, a portugál vagy a szerb-montenegrói alkotmány (Forrás: Fodor L.: Környezetvédelem az alkotmányban, Gondolat, 2006, Budapest, illetve Jörg Tremmel: How can future generations be protected by changing constitutions? In: Do we owe them a future? Védegylet, 2006, Budapest).

külföldi szakértőivel, és ennek eredményét bocsátjuk a döntéshozók, illetőleg a szakmai és tágabb nyilvánosság rendelkezésére. Alapvetően fontosnak tartottuk, hogy a magyar alkotmányozási folyamat ne menjen szembe a világban tapasztalható trendekkel, sőt, ha lehet, legyen élenjáró a világszerte általánosan tapasztalható ökológiai katasztrófa elleni fellépés alkotmányos leképezésében.
A konferenciával még egyszer fel szerettük volna hívni az alkotmányozásban részt vevő szakértők, döntéshozók figyelmét, hogy 2011-ben már nem lehet olyan alkotmányt írni, amely nem reflektál a világban történő környezeti katasztrófákra. A természettudományok (nem csak környezetvédelemre szakosodott!) művelői határozottan felhívják a figyelmet arra, hogy a klímával, a biodiverzitással és a termőföldek pusztulásával kapcsolatos ökológiai katasztrófák már itt vannak, az édesvizekkel, az elsivatagosodással, az emberi élőhelyek élhetőségével, a vegyi anyagokkal és a hulladékokkal kapcsolatos katasztrófák pedig küszöbön állnak. Jelenlegi termelési és fogyasztási rendszereinken változtatnunk kell és változtatni is fogunk, ez nem kérdés, a kérdés inkább az, hogy ezt meg tudjuk-e tenni nagyobb társadalmi összeomlás, kultúránk erőszakos megsemmisülése nélkül. A felismert veszélyhelyzet kezelésére a döntéshozóknak haladéktalanul terveket kell készíteniük (ami nem új nálunk sem), és e terveket hatékony jogi és intézményi eszközökkel maradéktalanul végre kell hajtani (ami a világnak ezen a felében bizony meglehetősen új). Az alkotmánynak ebben mozgósító szerepe van, ki kell jelölje a legfontosabb irányokat és egyértelművé kell tennie, hogy az emberi élet és egészség alapjaiul szolgáló környezetvédelmi jogok elsőbbséget élveznek a rövidebb távon érvényesülő gazdasági és egyéb jogok fölött.

(*a konferencia megszervezése: résztvevők és program*). A résztvevők kiválasztásának szempontjai között alapvető volt, hogy egyaránt legyenek jelen olyanok, akik a legmodernebb alkotmányos alapelvek és az egészséges környezethez való jog és a generációk közötti igazságosság kiemelkedő szakértői és olyanok is, akik a konferencia tapasztalatát a leghatékonyabban képesek érvényesíteni. A konferencia előkészítő iratában ezt úgy fogalmaztuk meg, hogy a résztvevőket úgy válogattuk össze, hogy „a szájak és fülek" megfelelő arányban legyenek jelen ahhoz, hogy az előző pontban írt célokat a leghatékonyabban szolgáljuk.
Természetesen jó előre, már 2010 decemberében jeleztük az előadásra meghívottaknak a konferencia időpontját és 2011 januárjának első hetében kiküldtük nekik a JNO-nak az alkotmányozási folyamatban való addigi részvétele során keletkezett anyagait, azzal, hogy szeretnénk, ha a neves előadók saját eszméik ismertetésén kívül erre is reflexiót adnának, amivel mintegy közös témára felfűzhetjük a programot. A kérdések, amik köré csoportosítva az eseményt megrendeztük, a következők voltak:
- a környezettudomány és a nemzetközi alkotmányozási folyamatok figyelembevétele a magyar alkotmányozási folyamatban;
- az Alkotmánybíróság által kimunkált főbb elvek figyelembe vétele;
- a környezetvédelmi jog alapelveinek figyelembe vétele, az azok lényegét képező interdiszciplináris, jogági szempontból keresztbe fekvő jellege miatt;
- a kötelezettség oldal megfogalmazása.

A konferencia hazai előadói között szerepelt Sólyom László, a kérdés legnevesebb egyetemi kutatói közül Szabó Marcel, Bándi Gyula, Nagy Boldizsár, Schanda Balázs, Fodor László, illetőleg Udvardy György katolikus, Fazekas Sándor evangélikus és Gáncs Péter református püspök, a nemzetközi előadók között pedig Prof. dr. Marc Pallemaerts, az európai környezetjog professzora (Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability, Hollandia) James R. May, jogászprofesszor (Widener Law, Amerikai Egyesült Államok) Prof. Marie-Claire Cordonier Segger, igazgató, (Centre for International Sustainable Development Law, Kanada) Maja Göpel, igazgató, (World Future Council, Németország) és Peter Roderick, igazgató (Climate Justice Programme, Nagy-Britannia).

(*környezetvédelmi célok és nemzedékek közötti igazságosság az alkotmányokban*) A konferencián a környezeti jogok kapcsán az alkotmányozás alapvető feladatainak kérdései is felmerültek: az alkotmány határozza meg a nemzet identitását, jelölje ki az ország, a nemzet helyét a térképen és a történelemben és nézzen szembe az eredményeinket, értékeinket fenyegető veszélyekkel. E veszélyek most nem háborúk vagy idegen, elnyomó hatalmak képében jelentkeznek, hanem a környezeti katasztrófák és az erőforrások kimerülése jelentik a leginkább reális közvetlen veszélyeket. Az egészséges környezet megőrzésének célkitűzése lehet az a közös nyelv, amit az ország politikai erői, a nemzetközi közösség és a jövő nemzedékek is beszélnek, az új alkotmánynak ezen a nyelven is kell szólnia.
Egy olyan, a természeténél fogva hosszabb időtávlatokkal, maradandósággal operáló jogszabályban, mint az alkotmány, a jövő nemzedékek érdekeinek képviselete kiemelt cél kell, hogy legyen. Alternatívan ez a célkitűzés megfogalmazható úgy is, mint a jövő nemzedékek érdekeinek elismerése, figyelembe vétele, az érdekekre való összpontosítással ugyanis megkerülhetők lehetnek a még nem létező személyek jogainak és képviseletének bonyolult jogelméleti kérdései.
A gazdaság átállítása a zöld gazdaság szabályai szerint ugyancsak olyan alapvető létkérdés a társadalmi és gazdasági szektorok számára, hogy akár alkotmányos megfogalmazást is megérdemelne. E témakörben a karbon-korlátozott, illetőleg a megújuló energiákon alapuló gazdaság megteremtésének szükségességét kellene kimondani.

(a*z emberi méltóság szerepe az alkotmányban*) Az emberi méltóság kérdésével kapcsolatban bőséges anyagot tártak a résztvevők elé a hazai előadók, különösen az egyházi méltóságok. A külföldi előadások is kitértek az emberi méltóság témakörére, így hírt kaptunk egyebek közt arról, hogy a fogalom például a belga alkotmányban az összes emberi jog, így a környezeti jogok alapját is képezi.
Megkerülhetetlen feladata az alkotmányozásnak egy emberkép megformálása. Ha ezt az alkotmányozó tudatosan nem vállalja, a szöveg akkor is ki fog rajzolni egy emberképet, amely lehet, hogy a fogyasztói társadalom különböző életterületekre szétszabdalt, a gazdaság, egyes tudományágak vagy éppen a média által meghatározott emberképe lesz. A személyiség egészlegességére utaló *emberi méltóság* elérése az emberi lét egyik alapvető célja, ennek alkotmányos megfogalmazása már csak azért is fontos, mert az emberi méltóság elismeréséből és védelméből ráadásul számos alkotmányos koncepció közvetlenül is levezethető.
Az emberi méltóság úgy is felfogható, mint a második és harmadik generációs alkotmányos jogok közös nevezője, egyúttal a fogalom harmonizáló kapcsolatot teremt a *fenntartható fejlődés* három pillére, a gazdasági, szociális és környezeti pillér között. A fenntartható fejlődés továbbá más megközelítésben nem más, mint az élet valamennyi formájának védelme, kímélete – ennek a feladatnak a teljesítése is visszavezethet bennünket az emberi méltóság eléréséhez. Ez a kérdés már összefügg az emberi hivatással is a természeten belül, azzal, hogy a természetnek önmagában vett értéke, ha tetszik méltósága van, amit megismeréssel, tisztelettel, érzékenységgel kell megadnunk neki.

(*a környezeti jogok rendszere és azok legfontosabb elemei*) A konferencia eredményeképpen az eddigi hazai és nemzetközi alkotmányozási tapasztalatokból három olyan fogalom-pár rajzolódott ki, amelyek mindegyikének szerepelnie kell egy alkotmányban, amelyik a környezeti jogok rendszerének felvázolását tűzi ki célul:
- az *egyéni* alapjogok és az *állam* feladatai egyaránt szükséges elemek, minthogy bizonyos környezeti elemekre és problémákra nézve az egyéni kezdeményezések (tipikusan pl. a zaj és a levegőtisztaság), másokra pedig az állami intézkedések (pl. a klíma vagy a hulladékkezelés) jelenthetnek garanciát;
- az egészséges környezethez fűződő *jogok* és *kötelezettségek* mindkét szereplői körnél, lényegesek, az egyéneknél kiemelten a tulajdonhoz fűződő jogokkal kapcsolatosan;

– az egyéni és állami jogok és kötelezettségek mind a *jelen*, mind pedig a *jövő* nemzedékekre értelmezhetők kell legyenek: a jövő nemzedékek igényeit nem lehet és nem is szabad nekünk meghatározni, választási lehetőségeket kell hagynunk az utánunk jövőknek azáltal, hogy az alapvető erőforrásokból (termőföld, egészséges édesvizek, vadon élő/termő és mezőgazdasági genetikai örökség, nyersanyagok stb.) megfelelő mennyiséget hagyunk számukra.
A bemutatott rendszert az emberi és állampolgári jogok többi alrendszerével való ütközés alapvető szabályai, azok között pedig az élethez, az egészséges környezethez és a jövő nemzedékek érdekeihez fűződő jogosultságok primátusának kimondása, a legfontosabb alapelvek (a visszalépés tilalma, az integráció elve, az elővigyázatosság elve, a szennyező fizet elve, valamint a közösségi részvétel elve) kimondása, valamint alapvető definíciós egységek, a nemzet (a jelen és a jövő generációk folyama és együttese), illetőleg a nemzeti vagyon (a jelen és jövő generációk életfeltételeit biztosító alapfeltételek, mint az egészséges ivóvíz, a termőföld és a genetikai sokféleség) kell, hogy teljesebbé tegyék.

(*a környezeti jogok ütközése más alapjogokkal*) Meglehetősen egybehangzó volt a konferencia résztvevőinek, különösen a külföldi szakértőknek a véleménye, miszerint a JNO javaslata a tulajdoni jogok korlátozási lehetőségei tekintetében visszafogott, konzervatív. A környezeti jogokra való tekintettel a kompenzáció hiánya nélküli kisajátítás lehetőségét többen szívesen látnák a szövegben, azzal, hogy inkább ez a fő szabály, az ettől való eltéréseket kell inkább indokolni, mintsem a főszabályt.
Ugyanakkor annak kimondása is fontos, hogy a gazdasági, tulajdoni jogok és a környezeti jogok, bár valóban konfliktusba kerülhetnek, mégis egy irányba mutatnak, a környezetvédelem a gazdálkodási lehetőségek és a tulajdon értékmegőrzésének alapvető eszköze. A tulajdonvédelemnek már a római jogban is érvényesülő helyes felfogása ugyanis a tulajdon megőrzését, értéktartalmú felhasználását és továbbadását jelenti. Ez azután visszahat a tulajdonosok szemléletére is: nem emészthetik el, nem élhetik fel a tulajdonukat, csak annak természetes hozadékát.
Tekintettel a környezeti jogok szoros kapcsolatára a jelen és jövő nemzedékek élethez és emberi méltósághoz való jogaival, a résztvevők álláspontja szerint az alkotmánynak a környezeti és a gazdasági típusú alapjogok esetleges és időleges összeütközések esetére egyértelműen ki kellene mondania a környezeti jogok primátusát. Ez következik a fenntartható fejlődés helyes megközelítéséből is: nincs szó ugyanis arról, hogy a három pillér egyenrangú lenne, a társadalmi és a környezeti pillér képezi az alapot, amiben a gazdasági pillér valójában csak eszközszerepet tölt be.

(*környezetvédelmi jogi alapelvek*) A nemzetközi és a nemzeti szintű környezeti jogok az elmúlt 30 év során kifejlesztették az alapelvek rendszerét. A környezetvédelmi jogi alapelvek egy része túlmutat a környezetjog keretein és az egész jogrendszerre, illetőleg az egész államszervezetre nézve fogalmaz meg jogokat és kötelezettségeket. Ezeknek az alapelveknek tehát a logikus elhelyezése a jogforrási hierarchia egyetlen olyan pontján van, amelyik ezekre a rendszerekre maradéktalanul kihat, azaz az alkotmányban.
A visszalépés tilalma a környezeti jogokkal kapcsolatban szerepel az EU Alapvető Jogok Kartájában és a belga alkotmányban is. Ugyanakkor ezen a megfogalmazáson is túlléphet az idő, ma már lehetséges, hogy nem volna elegendő az elért védettségi szint megőrzésére vonatkozó kötelezettség kimondása, bizonyos esetekben kifejezetten a javítás kötelezettségét kell megfogalmazni.
Az integráció alapelve a fenntartható fejlődés sűrített jogi kifejeződése („a legal shorthand"), hiszen a fenntartható fejlődés három összetevőjének, a társadalmi, gazdasági és környezeti szempontoknak a harmonizálását jelenti. Az integráció elve gyakorlati megvalósulásához okvetlenül szükséges környezeti hatásvizsgálat szükségességét is ki kell mondani minden jelentősebb környezeti hatással járó állami döntés előtt, függetlenül a döntés jogi természetétől és szintjétől. Mi sem példázza jobban a csak a környezetvédelmi jogban megjelölt alapelvek alacsony hatékonyságát, mint az, hogy a magyar Környezetvédelmi Törvény 1995 óta előírja a jelentős állami dönté-

sek, így a költségvetés előzetes környezeti vizsgálatát, azonban az elmúlt 15 év alatt ilyen vizsgálatok lényegében soha nem történtek.
Az elővigyázatosság elve és a közösségi részvétel elve számos nemzetközi szerződésben megerősítést nyert, ráadásul nem csak olyan környezetvédelmi témakörökben, mint a biodiverzitásra vonatkozó vagy az elsivatagosodás elleni egyezmények, hanem élelmezésügyi és kifejezetten nemzetközi kereskedelmi jogi szerződésekben is.

(*a környezeti jogok intézményes képviselete*) A konferencia résztvevői megállapították, hogy az alkotmányban szükségszerűen tömören megfogalmazott környezeti jogok tényleges érvényesüléséhez kiemelt intézményi garanciákra van szükség. A környezeti jogok az alapvetően a társadalom gazdasági és szociális igényeinek kielégítésére szolgáló intézményrendszerben ma még törvényszerűen háttérbe szorulnak, tehát okvetlenül szükséges, hogy külön intézményes megerősítést kapjanak.
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogköreinek beolvasztása egy egységes biztosi jogkörbe a résztvevő alkotmányjogászok egyöntetű véleménye szerint, az Alkotmánybíróság több hasonló döntésére is tekintettel, egyértelműen a visszalépés tilalmába ütközne, illetőleg a nemzetközi környezetvédelmi jogban ismert, ezzel rokon non-retrogression elvet sértené. A JNO éppen a jövő nemzedékek érdekeinek képviselete miatt olyan sajátos feladatokkal és jogkörökkel rendelkezik, amit egy általános alkotmányjogi háttérrel rendelkező intézmény nem, csak erre specializált intézmény tud ellátni. A környezeti jogok emellett óhatatlanul ütköznek az egyes gazdasági és szociális jogokkal, az ezeket képviselő önálló szervek eszmecseréjéből jó kompromisszumok születhetnek, egy szerven belül viszont az ilyen érdekütközéseket lehetetlen volna megfelelően artikulálni.
A környezeti jogok intézményes képviselete nem merül ki csak a zöld ombudsman jogi helyzetének rögzítésében, ez a gondolat át kell, hogy hassa az alkotmányban felvázolt egész állami szervezeti struktúrát, a törvényhozástól a bíróságokon keresztül a végrehajtó hatalom különböző szintjeiig. Ide tartozik természetesen az állami költségvetésnek magának a megtervezése és végrehajtása is – a jövő nemzedékek érdekeit a jelen nemzedékek pénzügyi túlköltekezése ellen is védeni kell az alkotmányban.

(*az alkotmány környezetjogi rendelkezéseinek kikényszeríthetősége, végrehajthatósága*) Több előadónál is elhangzott és a szakmai hallgatóság körében egyetértésre talált, hogy bár az alkotmány szövege természetszerűleg általános, összegző szinten mozog, nem engedhető meg, hogy a környezeti jogok pusztán szlogen-szerű deklarációk legyenek. A kikényszeríthetőség, végrehajthatóság költségvetési, intézményi, eljárási és egyéb jogtechnikai feltételeit már az alkotmány szintjén meg kell teremteni.
A konferencia angolszász előadói természetes módon felvetették a megfelelően megfogalmazott környezeti jogok közvetlen bírósági kikényszeríthetőségének kérdését is, amely a kontinentális rendszerekben is megvitatást érdemelne.

(*nemzetközi jogi tapasztalatok*) Elsősorban külföldi előadóink összpontosítottak a nemzetközi tapasztalatok összegzésére, azonban számos hazai egyetemi előadónk is élt az összehasonlító jog eszközeivel. Az 1972-es Stockholmi Konferencia óta született vagy módosított alkotmányok közül mintegy 60-ban szabályozzák a környezeti jogokat, 120-ban térnek ki egyes társadalmi részvételi jogosítványokra, viszont lényegesen kevesebb alkotmány szól a fenntartható fejlődésről és a nemzedékek közötti igazságosságról. A jövő nemzedékekre vonatkozó tartalmakat a világban előforduló megoldások több helyen is megjeleníthetik: a preambulumban, a környezeti jogok kiegészítéseként, a környezeti kötelezettségek között, bizonyos gyakorlatibb környezetvédelmi rendelkezések között vagy akár egy olyan fejezetben is, amely a társadalom egészének fejlődéséről, nem csak a környezeti jogokról van szó. Az 1991 és 1997 között, a rendszerváltásuk után

született kelet-közép európai alkotmányok általában rendkívül progresszívak a környezeti jogok terén – ezt a hagyományt kellene Magyarországnak folytatnia.
A Lisszaboni Szerződés megerősítette a környezeti jogok pozícióit. A 3. cikk a nemzedékek közötti szolidaritásról, sőt a fenntartható fejlődés szükségességéről beszél az egész Föld tekintetében. Az alapszerződés részévé tett Alapvető Jogok Kartája ugyanakkor a környezeti jogot nem fogalmazza meg személyes alapjogként, hanem csak közpolitikai, állami célként (37. cikk). A visszalépés tilalma (non-retrogression principle) ugyanakkor a Karta helyes értelmezésével megállapítható jogi parancs ma már az európai jogban is a környezeti jogokat illetően.
Az alkotmányunknak illeszkednie kell a nemzetközi közösség hasonló intézményeihez, ugyanakkor a most megalkotott szabály mindenképpen e közösség részévé válik, hiszen az alkotmányok mintegy párbeszédet folytatnak, továbbá külön-külön és együtt is jelentős hatással vannak a nemzetközi közjog fejlődésére.

(*mit is csinál a JNO?*) Nemzetközi konferenciáról lévén szó, természetesen nem mellőzhettük a házigazda intézmény tevékenységi formáinak, munkamódszereinek az ismertetését sem. Előadtuk, hogy a JNO számos területen éppen olyan változásokat szorgalmaz, amelyek a mostani alkotmányozó hatalom politikájában, látásmódjában meghatározó irányt képviselnek. A környezetvédelembe és fenntarthatóságba a JNO az embert is beleérti, a fogyasztói és elszemélytelenedő világgal szemben az értékeket, az emberi közösségek jelentőségét hangsúlyozza. A jövő emberképében is gondolkodik óhatatlanul, ami nagyon tudatos és felelős tervezést kíván meg a mai hatalomtól.
A jogi szabályozás, az ágazati politikák és stratégiák alakítása és az egyedi döntések terén is Magyarország jövőjében gondolkodik. Így határozottan felemeli szavát a vízkincsünk védelme (pl. víziközmű és Duna állásfoglalások), a termőföldek, talajok, zöldfelületek megóvása, a vidék ember és közösség központú fejlesztése (pl. Vásárhelyi terv) érdekében. Legjobb példa talán a génbankok és a fenntartható mezőgazdaság átfogó védelme, amely a jövő élelmezésének egyik záloga lehet. Egyedülálló módon egyesíti ez a témakör a jogi szabályozási (jogalkotás kezdeményezése, észrevételezése) és gyakorlati (panaszok kivizsgálása, átfogó témavizsgálatok kezdeményezése hivatalból), a környezetpolitikai (pl. közlekedés, területrendezés, energetika) és tudományos (ökológia, humánökológia, műszaki tudományos) gondolkodást, amelyeket egyébként általában egymástól független fórumokon tárgyalnak meg. A JNO jellemző összetett projektje a fenntartható kisközösségek kutatása, amely olyan kezdeményezéseket gyűjt össze, elemez és támogat, amelyek helyi szinten, önálló, klasszikus értékeken alapuló, kulturális-gazdasági-társadalmi közösségeket teremtenek. Ezek a lehető legteljesebb mértékben önellátásra törekednek alternatív irányt mutatva a jövőben várható válságokra adható válaszok terén.
Mindezek alapján tehát megállapíthatjuk, hogy a JNO hosszú távú érdekeket képvisel, rendszerint konfrontálódva a rövid távú érdekekkel. Nem megakadályozni akar folyamatokat, hanem fenntartható irányba terelni azokat.

A JNO sajtómunkája az Alkotmányozással kapcsolatosan

Működésének csaknem 4 éve alatt a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája passzív sajtópolitikát folytatott. Következetesen képviselt álláspontunk szerint a környezetvédelem tényei magukért beszélnek, azok külön propagálására szükség nincsen. Ugyanakkor bármikor rendelkezésre álltunk, ha újságírók megkerestek minket, hogy ezekről a tényekről bővebb tájékoztatást adjunk, aminek folytán átlagosan évi 1000 nyomtatott és 1500 elektronikus sajtómegjelenésünk volt. Különösen visszásnak találtuk volna, ha a saját hivatalunk későbbi sorsával kapcsolatban fogalmaztunk volna meg nyilvánosan véleményt. Az alkotmányozási folyamat végén, amikor már az egészséges környezethez való jog, illetőleg annak egyik fontos intézményi biztosítéka, a jövő

nemzedékek intézményes képviselete teljesen veszni látszott az alkotmányszövegben, úgy határoztunk, hogy röviden mégis összefoglaljuk a sajtó számára az ezzel kapcsolatos álláspontunkat.

(*visszalépés az egészséges környezethez való jog intézményvédelmében*) Az új Alkotmányban egészséges környezethez való jog és e jog egy fontos intézményi képviselete, a JNO megszűntetése elfogadhatatlan, mert kockára teszi az ország hosszú távú érdekeit, rövid távú gazdasági és hivatali előnyök kedvéért. Az egészséges környezethez való jog alanyi jogból és intézményvédelemből áll. Az új Alkotmány kormánypártok által elkészített eredeti tervezete a világon egyedül álló módon előbbit megszüntette, utóbbit pedig jelentősen gyengítette volna. A városi levegő, az ivóvíz és az élelmiszer minőségének romlása, a mindenhol jelenlévő vegyi anyagok és hulladékok mindannyiunk életéből éveket vesznek el, a jövő nemzedékek, tehát gyermekeink és unokáink még rövidebb életét pedig rendkívüli mértékben meg is fogják nehezíteni. 2011-ben ezt az ENSZ, az EU és független egyetemek jelentéseiből már mindannyian világosan látjuk. A magyar Alkotmányból mégis kikerülhettek volna a környezeti károk és katasztrófák elleni védekezés legfontosabb feltételei.
A korábban hatályos alkotmány alapján az egyéneknek, a lakóközösségeknek és a környezetvédelmi társadalmi szervezeteknek joguk volt kifogásolni a hatóságok döntéseit vagy mulasztásait, ha azt tapasztalják, hogy a környezeti érdekeket feláldozzák a gazdasági érdekekért vagy egyszerűen csak nem eléggé felkészültek és nem megfelelően látják el a munkájukat. Egyes hatóságok és a beruházók számára ez természetesen rendkívül kellemetlen. Jó évtizede harcoltak azért, hogy a lakosság és a civilek környezeti jogai megszűnjenek. 2011-ben igen közel jártak a célhoz. A Magyar Országgyűlés 2007-ben lényegében egyhangúan elfogadta, hogy hozzanak létre egy független, csak az Országgyűléstől függő intézményt, amely a lakosság és a társadalmi szervezetek környezeti panaszait vizsgálja ki, illetőleg hivatalból is eljár minden olyan ügyben, ahol rövid távú érdekekért a környezet és az utánunk jövő generációk érdekeit fel akarják áldozni. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája az alkotmányozást megelőző 3 éves működése alatt több ezer hektár zöldfelületet mentett meg, sikerrel járt el több száz ügyben és jogalkotási kérdésben az ivóvizünk, a világörökség és a mezőgazdasági genetikai örökségünk védelmében, a lakosságot zavaró zaj és levegőszennyezés ellen. Eközben természetesen beruházói érdekeket sértett, hivatalnokok munkájának a hiányosságaira mutatott rá. Ezekben a körökben igen nagy megkönnyebbüléssel fogadták volna az Iroda megszűnését.

(*az ellenérvek megvitatása*) Az alkotmánykoncepció bejelentését követő tiltakozó sajtóközleményünkre az alkotmányozást vezető hivatalnokoktól csak semmitmondó válaszokat kaptunk arra nézve, hogy miért is kellene megszüntetni az önálló szakbiztosok intézményét:
- rendet kell tenni az ombudsmanok „túlburjánzásában", mert így nem lesz az általános biztosnak tekintélye, sőt esetleg összetévesztik valamelyik másik biztossal. Ez a megdöbbentően formális válasz alapjában véve az állampolgárok lebecsülése: aligha hihető, hogy ne tudnák megkülönböztetni a környezetvédelmi vagy a kisebbségi ügyeket más alkotmányos panaszoktól. A közhivatalnokok tekintélye pedig szerintünk nem attól függ, hogy hány van belőlük, inkább az általuk elvégzett munkától és a nyilvánosság előtti szereplésüktől.
- alig van Európában más ország, ahol nem csak egy biztos lenne. Ez a válasz a tények hiányos ismeretén és Magyarország úttörő szerepének alábecslésén alapul. Valójában 11 európai országban van kettő vagy több biztos és 33 három európai országban van egy biztos – egyelőre. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa funkciója kialakításával Magyarország először gondoskodott a generációk közötti igazságosság intézményes védelméről, számos európai ország éppen ennek az előremutató lépésnek a követését fontolgatja.
- a befejezett ügyek száma alapján a három biztos közül egyedül az általános biztos végez jelentős munkát, a másik két biztos lényegében kevesebbet dolgozik, ezért nem indokolt a külön tartásuk; Megjegyezzük, hogy ez az érv és a mögötte levő statisztika nem mástól származott, mint magától az általános biztostól, aki régóta lobbizik a kollégái hivatalának a felszámolásáért.

Előző évi parlamenti jelentésében, bizonyára tévedésből, a teljes OBH, azaz mind a három biztos (az adatvédelemnek külön iktatási rendszere volt) teljes ügyforgalmát jelenttette meg a saját irodája teljesítményeként. Ezzel együtt, a gyökeresen eltérő iktatási gyakorlat és ügyfeldolgozási szemlélet miatt valóban két-háromszor több ügyszámot, aktát produkált az általános biztos a kisebbségi és a környezetvédelmi biztoshoz képest. Természetesen a munkateher pusztán az iktatott ügyek számából nem mérhető fel, különbségek adódnak az egyes ügyeken átlagosan végzett munka között. Így pl. az általános biztos állásfoglalásai általában 6-8 oldalasak voltak, jelentős részüket jogszabályidézetek tették ki, a zöld biztosé ezzel szemben jellemzően 30-40 oldalasak voltak és a helyszín bejárásán, az összes érintett hatósággal és más személlyel történt többoldalú eszmecserén alapultak. Természetesen még az így kiegészített mennyiségi adatokból is elhamarkodott lett volna a tényleges munkateherre következtetéseket levonni, nem beszélve a szakmai munka minőségéről. Itt csupán arra szerettünk volna rámutatni, hogy az egyik biztos alap nélkül vonta kétségbe a többi biztos munkavégzését. Erre az emberileg esetleg érthető jelenségre igen nagy kár volt fontos intézményi döntéseket alapozni.

Felszólalás az Országgyűlés plenáris ülésén

Minthogy erőfeszítéseink még az utolsó pillanatban is hasztalannak látszottak, megragadtuk az alkalmat és a JNO nevében a biztos szót kért az Országgyűlésnek az alaptörvényről folytatott általános vitájában. Az alábbiakban a felszólalás teljes szövegét közreadjuk, minthogy az jól érzékelteti az alkotmányozás utolsó napjainak a hangulatát, ahol az egészséges környezethez való jog képviselőinek nem volt más választása, mint meglehetősen éles fogalmazással felhívni a képviselők figyelmét a helyzet súlyosságára.

(*felütés*) Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Képviselő! Ha Ön 1960 után született, jó esélye van, hogy erőszak, járványok vagy éhínség végezzen Önnel. Hetesi Zsolt szavai arra emlékeztetnek bennünket, hogy a mai természetesnek vett világunk a mindennapos gépkocsihasználattal, a bevásárlóközpontok ugyan silány áruktól, de roskadozó polcaival, a TV sorozatokkal, reklámokkal és a fogyasztói társadalom számos más „áldásával" nem fog örökké tartani. Sőt, ennek a világnak már látszik a vége. Rajtunk áll, hogy tudomásul vesszük ezt vagy eltagadjuk még magunk elől is. A tudomány ma már egységes abban, hogy a Föld erőforrásainak hamarosan a végére járunk, a klíma jelentősen megváltozik, a civilizációnk fennmaradásához új megoldásokat kell keresnünk, méghozzá haladéktalanul. A politika viszont nem egységes ebben a felismerésben és nem is következetes a szükséges cselekvésben.

(*az alkotmányozási folyamat*) A magyar alkotmányozási folyamat kezdetén az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság elnöke, Salamon László képviselő úr több más szervezettel együtt a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodáját is felkérte, hogy tegyék meg a javaslataikat. Nagyon megörültünk a felkérésnek, rendkívül fontos feladatnak tartottuk és ezért fél éven keresztül nagy erőkkel kutattuk a kérdés hazai és nemzetközi szakirodalmát, a magyar alkotmánybíróság kiváló környezetvédelmi tárgyú döntéseit és persze más országok alkotmányos megoldásait. Az eseti bizottságnak 2010. szeptember 30-án egy 15 oldalas elemzést nyújtottunk be és szövegszerű javaslatokat is tettünk. 2010 novemberében az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságának felkérésére újabb javaslatokat fogalmaztunk meg, majd idén januárban két minisztérium is megkeresett bennünket hogy egyeztessünk az alkotmány környezetvédelmi rendelkezéseit illetően. A folyamat végén a tapasztalatainkat egy kétnapos nagy nemzetközi konferencián összegeztük.

(*az egészséges környezethez való alapjog rendszerbe foglalása*) Legfontosabb kutatási eredményünk a következő volt: a világon a legutóbbi 30 évben született több mint 100 új vagy lényege-

sen módosított alkotmány egyre konkrétabb és egyre erősebb környezetvédelmi rendelkezéseket tartalmaz. Mára létrejött a környezetvédelmi alkotmányos szabályok egy kritikus tömege, ami lehetőséget kínál arra, hogy valamelyik soron következő ország az alkotmányában összefoglalja és rendszerezze ezeket a szabályokat. Az egészséges környezethez való jog ilyen rendszerbe foglalt alkotmányos megfogalmazása nagy áttörést jelentene az alkotmányozásban. Ha ezt mi tennénk meg, kiváló példával szolgálhatnánk a következő években alkotmányozó országoknak és előbb-utóbb megkerülhetetlen lenne az egészséges környezethez való jog rendszerének szerepeltetése minden egyes ország alkotmányában. Felmérhetetlen volna ennek a jelentősége a környezetvédelem hatékonysága szempontjából.
Kutatásaink alapján az irodánk megfogalmazta ennek a rendszernek a főbb elemeit és széles körben megvitatta azt nemzetközileg is elismert szakemberekkel. Három, egyenként két-két elemből álló alkotmányos rendelkezés alkotja az egészséges környezethez fűződő jogok rendszerét:
– az alapjogoknak (egyéni és csoport szinten egyaránt) és az állam feladatainak meghatározása egyaránt nélkülözhetetlen, egymást kiegészítő és feltételező együttest alkosson;
– az egészséges környezethez fűződő jogok és kötelezettségek egyaránt jelenjenek meg minden szereplői körnél, különösen a tulajdonhoz fűződő jogokkal kapcsolatosan;
– az egyéni és állami jogok és kötelezettségek egysége mind a jelen, mind pedig a jövő nemzedékekre értelmezhető kell legyen: a jövő nemzedékek igényeit nem lehet és nem is szabad a jelen nemzedékeknek meghatározni, választási lehetőségeket kell hagyni a következő generációknak azáltal, hogy az alapvető erőforrásokból (termőföld, egészséges édesvizek, vadon élő/termő és mezőgazdasági genetikai örökség, nyersanyagok stb.) megfelelő mennyiséget hagyunk számukra, illetve a környezeti ártalmakkal nem tesszük lehetetlenné életfeltételeiket.
A fentebb vázolt rendszert
– az emberi és állampolgári jogok többi alrendszerével való ütközés feloldásának alapvető szabályai, azok között elsősorban az élethez, az egészséges környezethez, a jövő nemzedékek érdekeihez, valamint a környezet önértékéhez is fűződő jogosultságok primátusának kimondása,
– a legfontosabb alapelvek (a visszalépés tilalma, az integráció elve, az elővigyázatosság elve, a szennyező fizet elve, valamint a közösségi részvétel elve), valamint
– alapvető definíciós egységek, a nemzet (a jelen és a jövő generációk folyama és együttese), illetőleg a nemzeti vagyon (a jelen és jövő generációk életfeltételeit biztosító alapfeltételek, mint az egészséges ivóvíz, a termőföld és a genetikai sokféleség, immateriális értékek stb.) kell, hogy teljessé tegyék.
Ennek a rendszernek nagyon sok lényeges eleme szerepel a terítéken lévő két alkotmánytervezetben. A kormánypártok által benyújtott tervezetben
– szerepel a jövő nemzedékek iránti felelősség a természeti erőforrások és életfeltételek biztosításának kötelezettségével együtt
– a nemzeti vagyonba a szöveg beleérti a legfontosabb természeti erőforrásokat, illetőleg
– az egész emberiség fenntartható fejlődését fogadja el célként és evégett az együttműködést a világ többi országával és népével.

(*egy egyéni képviselői indítvány méltatása*) Szili Katalin képviselő asszony tervezetében az egészséges környezethez való egyéni jog és az állam intézményes környezetvédelmi tevékenysége egyaránt szerepel és az intézményes védelem egyik eszköze a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa is. Ebben a tervezetben is szerepel az a gondolat, hogy a környezetvédelem az egész emberiség közös ügye, nekünk magyaroknak is keresnünk kell ebben a közös tevékenységben a megfelelő szerepünket. Ezt a gondolatot összekapcsolja azzal a nagyon szép eszmével, hogy a környezetvédelemnek az élet minden formájának tiszteletén kell alapulnia. Talán nem felesleges emlékeztetnem a Tisztelt Képviselőket, hogy Szili Katalinnak nagyon komoly környezetvédelmi szakmai múltja van. Mielőtt az országos politika színpadára lépett, az ország egyik legkiválóbb hatósági környezetvédelmi jogásza volt, majd a kilencvenes évek végén a környezetvédelmi mi-

nisztérium államtitkáraként is sikeresen tevékenykedett. Az ő javaslatait tehát az alkotmányozás környezetvédelmi kérdéseiben mindenképpen érdemes figyelemmel kísérni és megszívlelni.

(*a kormánypártok által benyújtott tervezet kritikája*) Ezek az előremutató szabályozási elemek ugyanakkor egyik tervezetben sem állnak össze egységes rendszerré, ami hatékonyságukat nagymértékben csökkenti. Ráadásul a kormánypártok tervezetében két, a korábbi alkotmányban már meglévő elemet el is vettek a környezetvédelmi szabályok közül. Amikor két hete a tervezet megjelent, az ombudsmantörvényben foglalt kötelezettségemnek megfelelően felhívtuk a figyelmet arra, hogy ez a megoldás nem összeegyeztethető a környezetvédelem és a jövő nemzedékek érdekeivel.
– a Fidesz–KDNP alkotmány tervezete a hatályos alkotmánnyal szemben nem tartalmazza az egészséges környezethez való jogot;
– a Fidesz–KDNP jövőre irányuló alkotmány tervezete megszünteti a jövő nemzedékek ombudsmanját;
Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos felvetésünkre nem kaptunk választ. A második kérdésben többféle választ is kaptam, amelyeket azonban a magam részéről súlytalannak találtam, ezért kérem, engedjék meg, hogy röviden vázoljam, miért tartom hátrányosnak a korábbi önálló biztosok helyettesként vagy más beosztott pozícióban való tovább működtetését.

(*a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére szolgáló önálló ombudsmani intézmény szükségessége*)
– Azáltal, hogy az egészséges környezethez való jog gyakran épp a jövő generációk érdekében ütközik a többi alapjoggal, elképzelhetetlen annak hatékony védelme egymásnak alárendelt biztosi pozíciókból. Ha egy intézményen belül lesz képviselve a két érdek, a döntés nem a képviselt alapjogok fontosságához, hanem a hierarchiából adódó erőviszonyokhoz fog igazodni.
– A betagozás szükségszerűen az alapjogok hierarchiáját teremtené meg, hiszen az egészséges környezethez való jogot egy „beosztott" képviseli. Egy konkrét példával hadd érzékeltessem ezt: a tavalyi szmogriadók esetében mind az általános biztos, mind a környezetvédelmi biztos kiadott állásfoglalásokat, mivel több alapjog is érintve volt. A mi állásfoglalásunk abból indult ki, hogy azokban a napokban, amikor néhány ezer asztmás vagy szívbeteg állampolgárunk nem kap megfelelően levegőt, az egészséges környezethez való jognak elsőbbséget kell kapnia, a gépjárművek forgalmát pedig korlátozni kell. Az általános biztos viszont ugyanakkor kiadott egy állásfoglalást, amely szerint mindenképpen biztosítani kell az általa képviselt helyváltoztatás szabadságához fűződő jogokat, azaz az egyes gépjárműfajták korlátozása az ő véleménye szerint alkotmánysértő volt.
– Az ellentmondó állásfoglalások megjelenése, ami egyébként nagyon ritka volt, nem okozott akkora problémát, mintha ez az eset két évvel később, az esetlegesen a jelenlegi formájában elfogadott alkotmány hatálya alatt történik. Ebben az esetben ugyanis az egészséges környezethez való jognak fejet kellett volna hajtani a helyváltoztatás szabadsága előtt. Jelenleg egyenlő szintű a képviselet, így az ombudsmanok egyenlő partnerként tudnak egyeztetni. Legrosszabb esetben, ha netán nem tudnak megállapodni, közösen kérhetik a tudományos közvélemény vagy valamely más szerv véleményét, segítségét.
– A környezetvédelmi biztos függetlenségének felszámolása szemben áll az ellenzéki kerekasztal megállapodásával, amely már 1989-ben leszögezte, hogy a jelenlegi négy biztosra lesz szükség. A kerekasztal által felvázolt rendszer végül csak 2007-ben jött létre, akkor viszont ötpárti konszenzussal és csaknem egyhangú parlamenti szavazással. A négy biztos rendszere az azóta eltelt években sikeresen működött, semmilyen ésszerű magyarázatot nem kaptam eddig, hogy 2011-ben mi indokolja a visszalépést.
– A legnagyobb kérdés, hogy ma 2011-ben a magyar alkotmányozó felvállalhatja-e, hogy egy ilyen kiemelt, Európa és az ország jövőjét alapjaiban meghatározó kérdésben visszalép, és egy lényegesen gyengébb alkotmányos jogvédelmet biztosít. Azt is látni kell, hogy itt nem egyszerű-

en arról van szó, hogy nem biztosítja a megfelelő szintű védelmet, hanem hogy eddig garantálta és mostantól nem. Ez sokkal súlyosabb megítélés alá esik.
Első sajtóközleményünkre a tervezet elkészítésében vezető szerepet játszó politikusoktól alapjában véve négy féle érvelés érkezett:
– Rendet kell tenni az ombudsmanok túlburjánzásában, mert így nem lesz az általános biztosnak tekintélye, sőt esetleg összetévesztik valamelyik másik biztossal; Ez megdöbbentően formális válasz: aligha hihető, hogy az állampolgárok ne tudnák megkülönböztetni a környezetvédelmi vagy a kisebbségi ügyeket más alkotmányos panaszoktól. A közhivatalnokok tekintélye pedig szerintünk nem attól függ, hogy hány van belőlük, inkább az általuk elvégzett munkától és a nyilvánosság előtti szereplésüktől.
– Alig van Európában más ország, ahol nem csak egy biztos lenne. Ez a válasz a tények hiányos ismeretén és Magyarország úttörő szerepének alábecslésén alapul. Valójában 11 európai országban van kettő vagy több biztos és 33 három európai országban van egy biztos – még. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa funkciója kialakításával Magyarország először gondoskodott a generációk közötti igazságosság intézményes védelméről, számos európai ország éppen ennek az előremutató lépésnek a követését fontolgatja.
– A befejezett ügyek száma alapján a három biztos közül egyedül az általános biztos végez jelentős munkát, a másik két biztos lényegesen kevesebbet dolgozik, ezért nem indokolt a külön tartásuk. Nem akarok találgatásokba bocsátkozni, hogy ez az információ honnan származik, annyi bizonyos, hogy minket nem kérdeztek meg, a parlamenti jelentéseinket nem olvasták, honlapunkat, sajtóközleményeinket nem tanulmányozták. Valaki elkezdett számokkal dobálózni, tudjuk pedig, hogy bármilyen szervezet saját munkájáról készített statisztikája, ha éppen többlet erőforrásokhoz akar jutni általa, mennyit ér. Ha valaki el akarja hinni ezeket, azt nagyon kell akarni. A munkaterhet illetően is tehát elfogadhatatlanul formális volt a válasz: természetesen a munkateher pusztán az ügyek számából nem mérhető fel, különbségek adódnak az egyes ügyeken átlagosan végzett munka között. Így pl. az általános biztos állásfoglalásai általában 8–10 oldalasak, a zöld biztosé pedig két–háromszor ilyen hosszúak. Természetesen még az így kiegészített mennyiségi adatokból is elhamarkodott volna a tényleges munkateherre következtetéseket levonni, nem beszélve a szakmai munka minőségéről.
– Költségmegtakarítást jelent majd a külön biztosok intézményének felszámolása.
a) Ez a fajta érvelés ismét csak végtelenül leegyszerűsítő: az emberi jogok érvényesülését pénzügyi kérdésekre bontja le.
b) Továbbá: a feladat adott, azt továbbra is el kell látni. A környezeti problémák nem szűnnek meg. Sőt csak növekedni fognak.
c) Az ombudsmani hivatal rendkívül alacsony költségvetéssel működik, a négy ombudsman stábját számolva összesen is mindössze 130 emberről van szó. Ez az állami szervezetrendszerben az egyik legkisebb hivatal.
d) Nem lehet tehát további összeget megspórolni, csakis az alapjogvédelem, vagyis az emberek, a lakosság jogainak csorbulásával, környezeti érdekeinek sérelmével.
Ezeket az ellenérveket súlytalannak találtuk, ezért egy sajtóértekezlet keretében válaszoltuk meg. A reakció nem maradt el, de eléggé sajátos lett. A korábban hangoztatott érveket nem említették többé, hanem egészen egyszerűen a következőket nyilatkozták különböző, általában kevéssé változó formában: a jövő nemzedékek országgyűlési irodája megmarad és gondoskodunk majd róla, hogy Fülöp Sándor biztos letölthesse a mandátumát. Hogyan is maradna meg a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának irodája? Mint egy helyettesi tisztség vagy valamely más szervezeti egység, amelyről majd esetleg az ombudsmantörvény, mint sarkalatos törvény rendelkezik. Egyelőre a védendő alapjog sem szerepel a tervezetben, alapjog nélkül aligha volna biztosítható ombudsmani védelem. A tervezet csak helyettesekről beszél, nem nevesíti a feladatkörüket. A helyettest teljesen elfogadhatatlan módon az általános ombudsman maga nevezi ki. Mindezek egy önállótlan, közvetlen utasítási jog alatt működő, tetszőleges feladatkörrel ellátott helyettest jelentenek. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézménye tehát valójában megszűnik, a tervezet

által előrevetített helyettes nem tekinthető az intézmény továbbélésének. Nincs szervezeti és pénzügyi függetlenség, nincs önállóság, nincs szakmaiság.
Jól mondta Szabó Máté általános biztos, aki már régóta cikkezik arról, hogy egyedül az általános biztos tisztségét kellene megtartani, hogy az ombudsmannak nincs más eszköze, csak a tekintélye. Ha megszűnik a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának tisztsége, akkor megszűnik a tekintélye is. Mindenki tudni fogja, hogy ha valamilyen ügyet vizsgálja, akkor azért vizsgálja, mert a főnöke így látja jónak, ha valamely ügyben pedig megtagadja a segítséget a panaszosoknak, azt azért teszi, mert a főnökétől ezt az utasítást kapta. Márpedig a szerencsétlen környezetvédelmi referensnek, aki az egy, bizonyára, megengedem, nagy tekintélyű alapjogok biztos irodájában fog majd dolgozni, a főnöke szinte törvényszerűen fog a saját környezetvédő tudatával ellentétes utasításokat adni. A főnök ugyanis általános alkotmányjogász lesz, a különböző gazdasági és szociális jogok tudósa lesz. A környezetvédelmi jogok pedig ezekkel a jogokkal, legalábbis rövid távon igen sokszor ütköznek, minél súlyosabb a környezeti konfliktus, annál nagyobb valószínűséggel találhatunk erős érveket a vállalkozás szabadsága, a tulajdonjog szabadsága és számtalan szociális jog mellett is.
Az alkotmány környezetvédelmi kérdéseiről nyilatkozók azzal próbálnak megnyugtatni, hogy de hiszen én a mandátumom letöltéséig a helyemen maradhatok. Kérdezem én, kit érdekel majd a jövő nemzedékekből, hogy Fülöp Sándor biztos letöltötte-e a mandátumát, ha egyszer a hivatala ezalatt gyakorlatilag megszűnt?! Ha engem kérdeznek, én inkább a fordítottját szeretném javasolni. Ne tölthessem le a mandátumomat, szűnjön meg az bármikor, akár holnap is, de a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának tisztsége maradjon meg.

(*nemzetközi vonatkozások*) Tisztelt Országgyűlés! 2012-ben Rio de Janeiróban összegyűlnek majd a világ állam- és kormányfői, legalább 150-en az ún. Rio+20 csúcsértekezletre, hogy megvitassák a világ környezeti problémáit. Két nagy témát határoztak el az értekezlet előkészítői: a gazdaság zöldítését és az intézményfejlesztést. Két héttel ezelőtt részt vettem New Yorkban a csúcsértekezlet második előkészítő ülésén. Egy kapcsolódó rendezvényen kedvezően fogadott előadást tartottam a jövő nemzedékek érdekeit védő magyar intézményről, több másikon pedig mások említették az intézményt nagy elismeréssel. Több állam akarja mintának tekinteni a magyar megoldást és még az is lehet, hogy globális szinten is létrejön valami hasonló. Két hete az ENSZ palotában igen jó volt magyarnak lenni. Jövőre Brazíliában igen kellemetlen lesz magyarnak lenni, ha a kormánypártok által javasolt szervezeti átalakulás az ombudsmanok körében megvalósul és a magyar alkotmányból – a világon egyedül álló módon – eltűnik egy korábban már benne szereplő környezeti jog.
Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség legfrissebb jelentése és a JNO 2010-es jelentése alapján megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió nem volt képes 2010-ig megállítani a természet pusztulását a kontinensen. Az erdészet, mezőgazdaság, vidék- és területfejlesztés kellő együttműködése és kontrolja híján tovább folytatódik Európa természeti tőkéjének és ökoszisztéma-szolgáltatásainak kimerítése. Ez – az Ügynökség véleménye szerint – végül alá fogja ásni Európa gazdaságát, és a társadalom összetartását. A változások hazánk természeti tőkéjében is drámaiak: az elmúlt 100 évben elvesztettük fátlan természetes területeink 70, erdeink 60%-át (a mai területre vonatkoztatva). A XIX. század közepe óta a mai Magyarország természeti tőkéjének mintegy kétharmada – ezen belül a mezőgazdasági tájfajtáink háromnegyede – veszendőbe ment. Pedig élelmünk, vizünk és levegőnk közvetlenül függ az ökoszisztémák épségétől és funkcióitól.
Az Európai Unióban messze vagyunk attól, hogy vizeink jó ökológiai állapotát, településeink levegőminőségét helyreállítsuk. Az elővigyázatosság szellemében Európa-szerte vissza kellene fogni a vegyszerek és hulladékok egészségkárosító hatását is. A környezetegészségügyi helyzet itthon is aggodalomra ad okot. Idei jelentésünkben részletesen kitérünk a különböző szennyezők, allergének, zaj, bűz, szmog, és a klimatikus szélsőségek hatásaira, és a szükséges intézkedésekre.

Európa csökkentette ugyan üvegház-gáz kibocsátását, de ez a 2°C-os átlaghőmérséklet-emelkedés megakadályozásához még kevés. Sokkal többet kell tennünk a klímaváltozás hatásainak enyhítése, ellenállóképességünk növelése érdekében. Ha Magyarországon ma elkezdenénk egy olyan programot, amely évi 2%-kal csökkentené üvegházgáz-kibocsátásunkat, akkor elviselhető ütemben lehetne a szükséges változtatásokat 2040-ig végrehajtani.
A világ és Európa egy „Zöld Gazdaság"-ra való átállásról beszél, és az uniós ügynökség is ezt sürgeti. Ez azonban csak akkor valósulhat meg nálunk, ha itthon a fenntarthatóságra törekvő közösségek hóna alá nyúlunk, az eléjük tornyosuló mesterséges akadályokat eltávolítjuk, és ha egy új, emberi társadalom céljait és útjelzőit tűzzük ki közös munkával. A rendszerváltozáskor a magyar országgyűlés kimondta, hogy ebben az országban az embereknek és a létalapjukat adó természetnek joga van az élethez a jelenben és a jövőben egyaránt. Az országgyűlés eddig fokozatosan építette és fejlesztette azt az intézményrendszert amely természet és ember együttműködése fenntarthatóságán őrködni hivatott. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának javaslatai azt szolgálják, hogy az új alkotmány ne visszalépjen a környezetvédelem terén, hanem még jobban felvértezze az országot az előttünk álló kihívásokra.

Lobbizás a képviselőknél

A parlament plenáris ülésén kevesen vesznek részt, a parlamenti jegyzőkönyveket pedig talán még annál is kevesebben olvassák. Ezért szükségesnek láttuk, hogy álláspontunkat minden képviselőnek egyéni levélben is elküldjük.

(*esély az előremutató szabályozásra*) Ahogyan azt a Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627 számú törvényjavaslat általános vitája során a Tisztelt Országgyűlés előtt elmondtam, az Alaptörvényen eddig elvégzett munka alapján minden esély megvan arra, hogy az új magyar Alkotmány a világ alkotmányai között kiemelkedő színvonalon fogalmazza meg az egészséges környezethez való jogot. A jövő nemzedékek iránti felelősség megfogalmazása, ennek konkrét biztosítékai a természeti erőforrásokra és a nemzeti vagyonra vonatkozó előírásokban, valamint a fenntartható fejlődés céljának kimondása reménnyel töltheti el a környezetért és a jövőnkért aggódó honfitársainkat és a nemzetközi közösséget.
Ugyanakkor arra is rá kellett mutatnom, hogy már az Alaptörvény tervezetében is a megfogalmazott célkitűzésekkel ellentmondó rendelkezések találhatók. A sokszor és joggal hangoztatott „zöld Alaptörvény" visszalépne a jelenlegi alkotmányszöveghez képest az egészséges környezethez való állampolgári jog megszűntetésével. A jövő nemzedékeket szolgáló Alaptörvény felszámolná a jövő nemzedékek intézményes képviseletét is a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jelenleg önálló, független intézményének alapvető jogok biztosának helyettesévé történő „racionalizálása" érdekében. Ezzel egy hosszabb ideje sikeresen működő, nemzetközileg is elismert és mintának tekintett intézmény szűnne meg, még ha az Alaptörvény elkészítéséért felelős hivatalnokok ezt igyekeznek is úgy kommunikálni, hogy az intézmény megmarad. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának tisztsége, szervezete, munkamódszere, kapcsolatrendszere azonban kétségkívül az átszervezés áldozatául esne, a szakmailag törvényszerűen ellenérdekelt (hiszen a tulajdonhoz, a vállalkozáshoz kapcsolódó alkotmányos jogok, de olykor néhány szociális jog is rövid távon ütköznek az egészséges környezethez való joggal) általános biztos irányítása pedig kizárná feladatainak megfelelő ellátását is. Mindezzel tehát gyakorlatilag megszűnne Magyarországon a környezetvédelmi ombudsman intézménye.
Ugyanakkor véleményem szerint a kormánypártok által benyújtott Alaptörvény-tervezet környezetvédelemre és jövő nemzedékekre vonatkozó rendelkezéseit viszonylag csekély módosításokkal koherens rendszerré lehet alakítani. Ennek érdekében munkatársaimmal módosító javaslatokat fogalmaztunk meg, melyeket egyidejűleg az illetékes országgyűlési bizottságoknak is megküldök.

II.8.2. Az Alaptörvény értékelése és érvényesítése a részletes szabályozásban

JNO állásfoglalás az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről

Kampányunkat az egészséges környezet védelméért és a jövő nemzedékek megfelelő megjelenítéséért az Alaptörvényben siker koronázta. Természetesen egy pillanatig sem gondoltuk, hogy ezért kizárólag a JNO stábját illeti a dicsőség, azonban irodánk elvitathatatlanul vezető szerepet játszott a zöld érdekek érvényesítésében és sikerre vitelében az alkotmányozási folyamat során. Az Alaptörvényben lefektetett elvek, jogosultságok és intézmények mit sem érnek ugyanakkor, ha a későbbi jogalkotás és joggyakorlat nem hajtja végre azokat maradéktalanul. Fontosnak tartottuk ezért összegezni az Alaptörvény környezetvédelmi és nemzedékek közötti igazságossággal összefüggő vívmányait és utalni az ebből fakadó állami felelősségre.

(*az új alkotmányos vívmányok áttekintése*) A környezet védelmének fontossága és a fenntartható fejlődés követelménye a legutóbbi átfogó alkotmányozás óta eltelt 20 évben még hangsúlyosabbá vált. Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Ezért rendkívüli fontosságú, hogy a jogrendszer alapjának tekinthető norma, azaz maga Magyarország Alaptörvénye fogalmazta meg az állam azon elkötelezettségét, hogy a környezet védelmét szem előtt tartva és a jövő generációk iránti felelősségétől áthatva kívánja társadalmi politikáját és fejlődését alakítani.
Az Alaptörvény környezetvédelmi rendelkezései két részre oszthatók. Egyfelől új szabályozási elemként az egész államszervezetre és jogrendszerre nézve kötelező erővel szabályozza a természeti erőforrások védelmét a jövő nemzedékek érdekeire tekintettel, másfelől pedig az Alaptörvény természetes módon a hagyományos alapjogi gondolkodásnak is eleget tesz, amikor elismeri az egészséges környezethez való jogot. Általánosságban megállapítható, hogy az Alaptörvény kiterjeszti és tovább erősíti a hazai környezetvédelmi jog alkotmányos alapjait és jogi értelemben is magasabb szintre emeli a jövő nemzedékek iránti felelősséget.

(*a jövő nemzedékek megjelenése a Preambulumban*) Az első témakörben három fejezet rendelkezéseit kell figyelembe vennünk. A Nemzeti Hitvallás elején, 8. felhívásként az Alaptörvény leszögezi, hogy Magyarország állami, gazdasági és társadalmi rendszerét a fenntartható fejlődés eredeti értelemben vett elve mentén kell alakítani és működtetni: „Vállaljuk, hogy örökségünket, (...) a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit."

(*a természeti erőforrások védelme az alapvető rendelkezések között*) Az Alapvetés P) cikke fogalmazza meg a természeti erőforrásaink védelmét konkrét példákkal. Ez a rendelkezés nem csak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a környezetvédelem és a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmát meghatározza majd egységes iránymutatásként: „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."

(*releváns költségvetési jogi rendelkezések*) Az Alaptörvény a Közpénzek c. fejezet 38. cikk (1) bekezdésében szintén előremutatóan szabályoz, amikor a jelen nemzedékek szükségleteinek kielégítését a fenntartható fejlődés definíciójának megfelelően egyensúlyba hozza a jövő nemzedékek

érdekeinek figyelembevételével: „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. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg."

(*az egészséges környezethez való alapjog megerősítése*) Az Alaptörvény környezetvédelmi rendelkezéseinek másik csoportja az alapjogok körében található. A hatályos Alkotmányhoz hasonlóan az új Alaptörvény elismeri az egészséghez való jogot, továbbá megfogalmazza az egészséghez való jog biztosításának garanciáit, egyéb rendelkezések mellett az állam környezetvédelmi felelősségét is. A génmódosított élőlények mezőgazdasági alkalmazásának világos, egyértelmű tilalmával – az elővigyázatosság elvének megfelelően – a magyar alkotmányozó kifejezi, hogy nem kívánja az országot és a lakosságot kísérleti teleppé változtatni, különös tekintettel arra, hogy e kísérletek eredményei adott esetben csak évtizedek múltán válnának ismertté. A XX. cikk szerint: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő."
Magyarország Alaptörvényébe bekerült – a hatályos Alkotmánnyal azonos módon – az egészséges környezethez való jog megfogalmazása, ami az alapjogból fakadó alanyi jogi jogosultságok elismerését, továbbá az állam ezen jog biztosításához kapcsolódó úgynevezett intézményvédelmi kötelezettségét is jelenti. Kibővül viszont ez a megfogalmazás a szennyező fizet elvének egyik elemével, továbbá a minden fajtájú (szilárd, folyékony, veszélyes, nukleáris stb.) szennyező hulladék elhelyezés céljából történő importjának a tilalmával. A XXI. cikk szerint: „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni."
E jogosultságok alkalmazása során fontos figyelembe venni az egyes alapjogok korlátozásának és más alapjogokkal való összehangolásnak az Alkotmánybíróság által kimunkált és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe beültetett szabályait: „(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható."
Végül fel szeretnénk hívni a figyelmet arra, hogy az egészséges környezet és a generációk közötti igazságosság szabályainak az új magyar Alaptörvény nemzetközi dimenziót is ad a Q) cikk (1) bekezdésében: „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával."

(*értékelés*) Álláspontunk szerint az Alaptörvény biztosítja az elmúlt húsz év környezetvédelmi jogértelmezésének folytonosságát, annak alapjai fenntartásával, legelsősorban is az egészséges környezethez való jog kimondásával és megerősítésével. Ez az alkotmánybírósági és az ombudsmani joggyakorlat, illetve az egészséges környezethez való jog kimunkált tartalmának, az azt megtöltő elveknek és követelményeknek a megőrzését jelenti elsősorban. Ez is garantálja, hogy valamennyi környezetjogi alapelv (megelőzés, elővigyázatosság, integráció stb.) változatlan tartalommal érvényes maradjon, sőt a szennyező fizet elvének egyik „részszabálya" külön is alkotmányi szintre emelkedett (ezzel erősítve az egyéb alapelvek jelentőségét is). Az alapjog elismerése – és így voltaképpen megerősítése – egyúttal az alanyi jogi jogosultságok elismerését is jelenti. Bár kifejezetten nem szerepel az Alaptörvényben a társadalmi részvétel, illetve annak részjogo-

sítványainak rögzítése, ezek a mindenkit megillető alapjogból, és más alapjogokból, illetve alapvető értékekből továbbra is levezethetőek.
Az Alaptörvény ugyanakkor nem csupán a korábbi értékeket és alkotmányos eredményeket őrizte meg, hanem több tekintetben további érdemi eredményeket tartalmaz, illetve előremutató rendelkezéseivel lehetőséget teremt a tényleges előremozduláshoz, fejlődéshez. A szükségességi arányossági teszt Alaptörvénybe emelésével tulajdonképpen a visszalépés tilalmának az Alkotmánybíróság által kidolgozott elve is megfogalmazást nyert. Az Alaptörvény a jövő nemzedékek érdekei védelmének többszöri megfogalmazásával, a közös felelősség hangsúlyozásával, a nemzet közös öröksége és a nemzeti vagyon védelmével, a génmódosított szervezetek mezőgazdasági alkalmazásának tilalmával és az egészséges élelmiszerek kívánalmával összességében a fenntartható fejlődés követelményét jeleníti meg alkotmányos szinten.
Az Alaptörvény kiterjeszti a fenntarthatóság és a jövő nemzedékek védelme szempontjait Magyarország költségvetési gazdálkodására és külpolitikájára is. Az Alaptörvény által képviselt átfogó előrelépés számos olyan ajánlás végrehajtásához teremt egyértelmű és kötelező alkotmányos alapot, amelyeket a biztos korábban állásfoglalásaiban az Országgyűlés és a nyilvánosság elé tárt.

(*a további jogalkotással szemben állítható követelmények*) Felhívjuk ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a jogalkotási munka még nem ért véget. Az új alkotmányos rendelkezések alapján a következőkben kell gondoskodni arról, hogy az Alaptörvény egészséges környezethez való joggal és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatos iránymutatásai szervesen beépüljenek a másodlagos joganyagba, az állami intézményrendszer eszközei és keretei ennek megfelelően bővüljenek, javuljanak, s így összességében megtörténjék a tényleges előrelépés. Az Alaptörvényből egyenesen következik elsődlegesen a hazai természetvédelmi, vízvédelmi, környezetvédelmi, talajvédelmi, építésügyi és közegészségügyi hatósági intézményrendszer megerősítésének, valamint a munkájukat támogató tudományos monitoring és alapkutatás biztosításának kötelezettsége is.
Magyarországon a környezetromboló és fenntarthatatlan életmódot, hozzáállást és gazdasági gyakorlatot támogató kulturális, gazdasági és jogi szabályozókat és kereteket sürgősen és határozottan le kell építeni, át kell alakítani. Az Alaptörvény megteremtette ehhez a szilárd kereteket, ugyanakkor a végrehajtás elképzelhetetlen a további következetes jogalkotási tevékenység, a társadalom együttműködésének biztosítása, a környezettudatos cselekvésre felkészítő oktatás és média, valamint az állami szervezetrendszer környezetvédelmi elemeinek megerősítése nélkül.

Az új ombudsmantörvény összhangja az Alaptörvénnyel

Az Alaptörvény gondoskodik a jövő nemzedékek érdekeinek védelméről, elsősorban a természeti erőforrások és a legfontosabb költségvetési források megőrzésének parancsával, közvetve azonban a megerősített környezetvédelmi rendelkezésekkel is. Önálló legitimitással és önálló feladatkörrel ellátott helyettes alapjogi biztost állított e rendelkezések intézményi biztosítékául, így joggal várhattuk el, hogy az új ombudsmantörvény ennek megfelelő szabályokat tartalmazzon. Ennek előmozdítása érdekében az Alaptörvény hatálybalépése után levéllel fordultunk Répássy Róbert államtitkárhoz és Navracsics Tibor miniszterhez.

(*a JNO javaslatai az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek jogállásáról és feladatköréről szóló törvény kodifikációja kapcsán*) A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény a főbb értékeket megőrizve több ponton átalakítja az egészséges környezethez való jog védelmének jellegét. Legfőbb sajátossága a jognak változatlanul annak alapjogi jellege, azaz több mint puszta állami feladat vagy államcél. Ez egészül ki a környezeti károkozás iránti felelősség, valamint a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének szabályait előíró környezetvédelmi szempontból előremutató szabályokkal, de az Alaptörvény jelentősen bővíti, pontosabban konkrétabbá teszi az egészséghez

való jog terjedelmét olyan területekre melyeket a hatályos Alkotmány nem szabályoz. Ilyen például a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság kialakítása, valamint az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása.
Ezen előremutató rendelkezések gyakorlati érvényesülését jelentősen korlátozza az intézményes garanciák szerepének csökkentése, melyek közül az egyik legjelentősebb a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa önálló alkotmányos státusának és jogosítványainak megszüntetése. Az önálló szakbiztosok rendszerének megszüntetését és e biztosok pozíciójának beolvasztását az alapvető jogok biztosa által vezetett alapjogvédő rendszerbe az alapvető jogok biztosáról szóló törvény tervezete irányozza elő.
A hazai környezetvédelem egyik előremutató jogosítványokkal felruházott intézménye a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, melyet a jogalkotó a hatályos szabályozás indokolása szerint annak érdekében hozott létre, hogy a jövő nemzedékek számára a választás szabadságát, az élet minőségét és a természeti erőforrásokhoz való akadálytalan hozzáférést megtartsa, és ezért olyan intézményt kívánt létrehozni, amely hatékonyan elő tudja segíteni az életfeltételek megőrzését utódaink számára, képviseletet biztosít érdekeiknek az életfeltételeiket lényegesen befolyásoló hosszú távú döntéseknél, valamint a környezet állapotára vonatkozó jogszabályok érvényesülését az országgyűlési biztosok eszközeivel előmozdítsa.
A fenti eladat eléréséhez a jogalkotó megfelelően átgondolt eszközrendszert telepített a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának. Így a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a hagyományosan ombudsmani jellegű hatáskörén túlmenően jogosult olyan intézkedések megtételére, kezdeményezésére, melyeket kifejezetten a környezetvédelmi, természetvédelmi eljárások sajátosságai indokolnak. Így felhívhatja a környezetet jogellenesen veszélyeztető, szennyező vagy károsító személyt vagy szervezetet e tevékenységének megszüntetésére, felhívhatja a hatáskörrel rendelkező hatóságot a környezet védelmére vonatkozó intézkedés megtételére, a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntéssel szemben felügyeleti eljárás lefolytatását, illetve végrehajtásának felfüggesztését kezdeményezheti, valamint annak bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként részt vehet, megismerheti és véleményezheti a helyi önkormányzatok hosszú távú fejlesztési, területrendezési, valamint a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveit és koncepcióit, véleményezi a környezetvédelmi vagy természetvédelmi tárgyú, valamint az emberiség közös örökségét és közös gondjait érintő nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére vonatkozó előterjesztéseket, közreműködik e nemzetközi szerződések alapján készülő nemzeti jelentések elkészítésében, továbbá figyelemmel kíséri, értékeli e szerződések magyar joghatóság alá tartozó érvényesülését stb.
Ezen jogosítványok megszüntetése, illetve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményének kiüresítése ahhoz vezet, hogy a mindenkori alapvető jogok országgyűlési biztosától függ majd, hogy a biztos a környezetvédelmi ügyek képviseletére, a fenntarthatóság elvének következetes érvényesítésére mekkora hangsúlyt helyez, ehhez milyen intézményi struktúrát alakít ki, ez pedig magában hordozza annak a lehetőségét, hogy a hazai környezetvédelem egyik fontos és előremutató intézményének a hatékonysága csökken. A jelenlegi Obtv. hatálya alatt egymástól függetlenül eljáró általános biztos és helyettese, majd az általános biztos és a környezetvédelmi biztos között az erőforrásokat normatívan osztották el, egymás ügyeinek érdemére nem lehettek befolyással. A tervezet szerint viszont az alapjogi biztos szabadon rendelkezik majd a környezetvédelmi biztos erőforrásaival és a környezetvédelmi ügyekben is saját, egyéb, a környezetvédelemmel adott esetben szembenálló alapjogi nézőpontja szerint dönthet majd.

(*lehetőségek az egységes ombudsmani rendszeren belül*) Az egységes struktúra kialakítása nem feltétlenül kell, hogy a helyettes önálló vizsgálati jogának, szakmai, szervezeti önállóságának teljes megszűnéséhez vezessen, hiszen ismertek olyan modellek – így a Görögországban és a Szlovéniában működő ombudsmani rendszer, de a korábban Magyarországon működő rendszer is – melyben a helyettesek az autonómiájukat megőrizhették.

Az Alaptörvény a fenntarthatóság, a jövő nemzedékek és a környezet értékeit különös súllyal szerepelteti, de az ebben foglaltak megvalósulása csak akkor képzelhető el, ha az Alaptörvény vívmányaihoz a részletszabályok megfelelő eszközrendszerrel, jogkörrel és önállósággal rendelkező intézményeket rendelnek. A kitűzött célok azonban csak akkor valósulhatnak meg, ha az Alaptörvény vívmányait a részletszabályok maradéktalanul kamatoztatják és kiteljesítik. A végrehajtást szolgáló törvények közül legelső az alapvető jogok biztosáról szóló törvény lehet, így megkülönböztetett figyelem övezi, hogy az Alaptörvényben foglaltakat miként valósítja meg ténylegesen is a jogalkotó. A törvény különös jelentőségét az is emeli, hogy az emberek, a lakosság alapvető jogait alkotmányos szinten védő ombudsman az az intézmény, amely az egyik legerősebb garanciája kell legyen az Alaptörvény egészén végigvonuló központi gondolatnak, a jelen és a jövő nemzedékek természeti életfeltételei megőrzésének.
Mindebből következően a jogalkotóra hatványozott felelősség hárul a törvény megalkotása során. Az Alaptörvény rendelkezéseit kibontva és megvalósítva a jövő nemzedékek ombudsmani védelmét – az új közjogi szerkezeten belül is – a részletszabályokkal meg kell erősíteni. A jogalkotó dönthet egyfelől a ma hatályos feladatköri, hatásköri és intézkedési jogok megtartása mellett - hiszen azok ma is megfelelnek az új kihívásoknak. Másfelől természetesen lehetőség adódik - a kiszélesített felelősségből és feladatkörből adódóan - további erősítésre is. Így bár egy egységes ombudsmani hivatalba betagozott helyettesként, de az Alaptörvény által megkövetelt súllyal láthatja el feladatát a jövőben az ombudsman.

(*a JNO véleménye az ombudsmantörvény tervezetéről*) A tervezetet áttekintve megállapítottuk, hogy az:
- ellentétes az Alaptörvény tartalmával és tételes rendelkezéseivel,
- a legkevésbé sem biztosítja a jelen és a jövő nemzedékek egészséges környezethez való jogának, érdekeinek képviseletét, védelmét,
- sőt éppen ellenkezőleg azok intézményi háttérbe szorítását jelenti,
- ezáltal kiüresíti az Alaptörvény előremutató vívmányait, továbbá
- súlyos visszalépést jelent a környezet védelmének ma hatályos jogszabályokkal biztosított szintjétől is.

A visszalépés elkerülhető lenne, ha a tervezet biztosítaná azon garanciákat, amelyekkel a helyettes az Alaptörvényből fakadó súllyal láthatná el tevékenységét. Az Alaptörvény által kiemelt feladat kiemelt szervezeti feltételeket kíván meg. Létezik, illetve szabadon megvalósítható olyan ombudsmani modell, amely a helyetteseknek megfelelő – feladataik ellátásához nélkülözhetetlen – önállóságot biztosít. Ezzel szemben a Tervezet értelmében:
- teljesen eltűnik a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának sajátos hatásköre, jogköre, feladatköre, jogi eszközei,
- az Alaptörvényben nevesített és az Országgyűlés által választott helyettes nem rendelkezik a feladata érdemi ellátásához nélkülözhetetlen feladatkörrel, vizsgálati és intézkedési jogkörrel, szervezettel, pénzügyi és munkáltatói jogosítványokkal (emiatt tehát a tervezet nyilvánvalóan szembekerült az alkotmányozók eredeti szándékaival);
- a helyettes nem más, mint az alapvető jogok biztosának egyik utasítható beosztottja, aki
- mindössze közreműködik a biztos vizsgálataiban, ennek során kizárólag javaslattételi joga van.

Az új ombudsmantörvény tervezete teljes mértékben felszámolja az Alaptörvényben még önálló felelősséggel és legitimációval felruházott JNO helyettes eljárási lehetőségeit is:
- az Alaptörvényt is felülírva a jövő nemzedékek védelmének ellátása helyett csupán annak „figyelemmel kísérését" szabja a helyettes feladatául,
- önálló szervezeti hátterét megszünteti,
- korábban meglévő speciális jogi eszközeiből semmit sem tart meg[1249],

[1249] Így megszűnik pl. a jogszabályok, a tervek, koncepciók véleményezésének joga, a perbeli jogosítványok, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos jogosítványok, az EU-ban képviselendő magyar álláspont kialakításában való részvétel lehetősége stb. A tervezet fogalmai, megszövegezése folytán csak a közvetlenül személyekhez köthető alapjogok védelmére alkalmas, tehát a sajátos megközelítést igénylő környezeti, természeti érdekek ombudsmani védelme megszűnik.

– az új alapjogi biztosi hivatal felépítésébe és működtetésébe a helyetteseknek semmilyen beleszólási jogot nem enged,
– a két, Alaptörvényben megnevezett és az Országgyűlés által minősített többséggel megválasztott közjogi méltóság fölött az alapjogi biztos számára munkáltatói jogokat biztosít, sőt közvetve a biztos számára a helyettesek eltávolítását is lehetővé teszi.
Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a JNO felszámolása ellentétes az Alaptörvény elfogadott szövegével, rendszerével és az alkotmányozók alapvető szándékaival, teljesen ellátatlanul hagyna egy fontos, hosszú távú állami feladatot, a jövő nemzedékek érdekeinek a képviseletét, végül pedig jelentős nemzetközi presztízsveszteséggel járna.

(*visszautalás a politikai pártok 4 évvel korábbi konszenzusára*) 2007-ben az Országgyűlés csaknem egyhangúlag nyilvánította ki: „a jelenleg élő és a jövő generációk élete és egészsége természeti alapjainak védelme, az emberiség közös örökségének megóvása és közös gondjainak megoldása, az emberi méltóságnak megfelelő környezeti feltételek fenntartására vonatkozó felelőssége tudatában, annak érdekében, hogy a jövő nemzedékek számára a választás szabadságát, az élet minőségét és a természeti erőforrásokhoz való akadálytalan hozzáférést megtartsa, olyan intézményt kíván létrehozni, amely hatékonyan elő tudja segíteni az életfeltételek megőrzését utódaink számára, képviseletet biztosít érdekeiknek az életfeltételeiket lényegesen befolyásoló hosszú távú döntéseknél, valamint a környezet állapotára vonatkozó jogszabályok érvényesülését az országgyűlési biztosok eszközeivel előmozdítja." E felismerés jegyében hozták létre az önálló ombudsmani intézményt, elismerve azt, hogy – a védelem sajátosságaira tekintettel – az általános biztos intézménye nem alkalmas a jövő nemzedékek érdekeinek megfelelő védelmére.
A jövő nemzedékek védelmének igényét továbbfejlesztve emelte alkotmányosan a legmagasabb szintre az Alaptörvény. A jövő nemzedékek iránti felelősségvállalás erkölcsi, etikai alapokon áll: a jelen nemzedékek a még meg sem született, vagy később felnövekvő generációk érdekében kell lemondjanak bizonyos igényeikről, vagy azok egy részéről. Az Alaptörvény ezen a fennkölt alapon fogalmazódott meg. A jövő nemzedékek érdekeit tehát csakis a ma érvényesülő egyes rövidtávú érdekekkel és jogokkal szemben lehet érvényre juttatni. A tervezet azonban összességében ennek tagadásával a ma élők gazdasági jogait képviselő alapvető jogok biztosát, az ő feladatainak a lehető legteljesebb ellátását emeli a jövő nemzedékek érdekeinek képviselete fölé. Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekei így alacsonyabb szinten, alárendelten védettek pl. a vállalkozáshoz való joggal vagy a tulajdonhoz való joggal szemben. Az Alaptörvény éppen ezen – ma is érvényesülő – tendenciával szemben fogalmazta meg a természeti erőforrások védelmére szóló rendelkezéseit. Sajnálatos, hogy a végrehajtásuk már most bizonytalanná válik.
Súlyos ellentmondás a világ környezeti állapotának változásait ismerve a jövő nemzedékek érdekeit védeni hivatott sajátos ombudsmani védelem gyengítése, gyakorlatilag megszüntetése. A tervezet ugyanis olyan szinten rendeli a biztos alá a helyettest, hogy szükségszerűen elveszíti a hatékony védelemhez szükséges, vagyis az Alaptörvény által megkövetelt sajátos jelleget.

A JNO alkotmánybírósági indítványa

Mivel, szemben az Alaptörvénnyel kapcsolatos kampánnyal, az ombudsmantörvénnyel kapcsolatos – éppen az Alaptörvényből kiinduló – javaslataink egyáltalán nem találtak meghallgatásra, az ombudsmantörvény alaptörvény-ellenessége miatt az Alkotmánybírósághoz fordultunk. Álláspontunk szerint az új ombudsmantörvény ellentétes az Alaptörvény szerinti jogállamiság követelményével, a nemzeti közös örökség védelmét kimondó cikkel, a jogforrási hierarchiát rögzítő rendelkezéssel, továbbá azzal, amely a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot rögzíti, valamint az egészséges környezethez való joggal[1250]. Az Alkotmánybíróság válaszát az ügyben saj-

[1250] B) cikk (1) bekezdés, P) cikk, T) cikk (3) bekezdés, XX. cikk és XXI. cikk

nálatos módon hiába várjuk, mivel indítványunkat a 2012. január 1-jétől jogutód alapjogi biztos „okafogyottságra" hivatkozva visszavonta.

(*az egészséges környezethez való jog, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelme és a visszalépés tilalmába ütközés*) Az egészséges környezethez való jogra[1251] és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogra[1252] vonatkozó rendelkezésekből következik, hogy az állam és a természetes személyek, mint a jogok alanyai közötti alapjogi viszonynak két oldala van. Az állam egyrészt passzív magatartásra kötelezett, vagyis köteles e jogokat elismerni és tartózkodni az érvényesülésüket veszélyeztető, akadályozó magatartástól. Másfelől az állam köteles aktívan fellépni, olyan intézményrendszert kialakítani, jogi garanciákat megteremteni, amelyek biztosítják e jogok mindenkori érvényesülését, amely monitorozza és vizsgálja az egészséges környezethez való jog és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog mindenkori helyzetét, és ha szükséges, az állam nevében beavatkozik.
E két jog vonatkozásában – bár az alapjogi viszony passzív és aktív eleme egyaránt jelen van – elsősorban az aktív állami szerepvállalás dominál, mely e jogok speciális jellegét és jelentőségét adja. A jelenlegi gazdasági és társadalmi viszonyok mellett a magukra hagyott környezetvédelmi és egészségügyi érdekek rendre károsodást szenvednének, ezért az Alkotmány, illetve az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesüléséhez általában nem elegendő e jogok legmagasabb jogforrási szinten történő rögzítése, hanem meg kell teremteni alacsonyabb szintű jogszabályokban is érvényesük feltételeit, garanciáit. A védelem tárgyát kiterjesztően kell értelmezni. Nem csupán azokban a helyzetekben köteles az állam fellépni, ahol a környezetszennyezés már kifejezetten emberi egészségkárosodással jár vagy annak közvetlen veszélyét jelenti. Ellenkezőleg, az élő és élettelen környezet egységes rendszert képeznek, csak az ebből következő rendszerszemléletű környezetvédelmi politika, jogalkotás és joggyakorlat biztosítja az alapul fekvő alkotmányos értékek megfelelő védelmét.
Az Alkotmánybíróság a megállapította, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére[1253]. Ugyanitt megállapította továbbá, hogy sem az „egészséges környezethez" való jog, sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető 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[1254]. Az alapjogok objektív, intézményes védelmének köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt[1255]. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása[1256]. 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 jövendő generációk életfeltételeinek biztosítása is[1257].
A környezetvédelemhez való jog tehát elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, mégpedig olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt

[1251] Alkotmány 18. §, Alaptörvény XXI. cikk
[1252] Alkotmány 70/D. §, Alaptörvény XX. cikk
[1253] 996/G/1990. AB határozat
[1254] ABH 1993, 533, 535.
[1255] 64/1991. (XII.17.) AB határozat
[1256] Az Alkotmánybíróság magas szintű általánosítása, elvonatkoztatása igen komoly mindennapi gyakorlati alátámasztással bír. Ha ugyanis az egészséges környezethez való jogot csak egyéni alanyi jogként fogjuk fel, a védelem hatóköre nem fog kiterjedni az olyan ügyekre, amelyeket magánszemélyek általában nem sérelmeznek. Ez azt jelentené, hogy a hulladékgazdálkodás, a természetvédelem, a nagyobb természetes vízfolyások védelme lényegében kívül kerülne az alkotmányos alapokkal bíró környezetvédelem hatókörén. Ezekben az ügyekben az állami szervezetrendszernek jelentős önálló felelőssége van az állam objektív intézményvédelmi kötelességének keretein belül.
[1257] ABH 1991, 297, 303.

alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia[1258]. Ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. Ezen túlmenően, a védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg[1259].
Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy: „(...) az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. E sajátosságok miatt az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van"[1260].
Nagyon lényeges, hogy – amint arra már utaltunk – a környezethez való jog nem egyszerűsíthető le a környezet védelmére, továbbá semmiképpen nem pusztán az egészséghez való jog védelmének egyik eszköze. Ezen túlmenően az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja, továbbá az élet természeti alapjainak védelmét jelenti. A védelem elmulasztása így közvetlenül az élet alapjainak visszafordíthatatlan pusztulását, a társadalom jövőjének veszélyeztetését jelenti. Ennek az alapvető igazságnak a felismerése határozza meg a környezethez való jog viszonyát más alapjogokkal. Ahogyan az élethez való jog nem korlátozható más alapjogok védelmére hivatkozva, úgy a jelen és jövő generációk életfeltételeit biztosító környezetvédelmi jogok sem. Ez a párhuzam, bár elvi elismerése az Alkotmánybíróság részéről megtörtént, olykor még az alkotmányos joggyakorlat számára is nehezen érvényesíthető, minthogy az élethez való jog és az egészséges környezethez való jog között van egy szerkezeti eltérés: utóbbi általában fokozatosan sérül, ráadásul a sértő magatartások következményei az egészséges környezethez való jognál az esetek többségében jelentős időbeli eltolódással jelentkeznek.

(*a JNO, mint az intézményes védelem része*) A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményét az állam intézményvédelmi kötelezettségének eleget téve, annak részeként hozta létre, felismerve az egészséges környezethez való jog kiemelt jelentőségét, az élethez való joggal való szoros kapcsolatát, illetőleg a jövő generációk érdekei védelmének prioritását. E külön biztosi intézmény feladata, hogy figyelemmel kísérje a környezetvédelmi szervezetrendszer működését, monitorozza annak megfelelőségét, érzékelje és jelezze az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságokat. Olyan intézményről van szó, amely egyúttal az adott alkotmányos jog alapjogi oldalával is szoros kapcsolatot teremt: legfontosabb feladata az állampolgárok és szervezetei által beadott panaszok elbírálása, így éppen az egyéni alapjog sérelmeket hivatott megakadályozni vagy orvosolni.
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményének megszüntetése egyértelmű visszalépést jelent az állam által eddig biztosított védelmi szintből. Az elért védelmi szint csökkentése a visszalépés tilalmának Alkotmánybíróság által lefektetett alapelvébe ütközik. Lévén, hogy azok az alkotmányos rendelkezések, amelyekre az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata a visszalépés tilalmát építette, lényegében szó szerint átkerültek az Alaptörvény szövegébe, ez az alapelv a továbbiakban is meg kell, hogy határozza az egészséges környezethez való jog megítélését.
Azáltal, hogy az új Obtv. alapján nem biztosított az egészséges környezethez való jog önálló biztosi védelme, a külön biztos önállósága, feladatköre, szervezeti források fölötti rendelkezési lehetősége megszűnik, és működése kizárólag javaslattételi jogra korlátozódik, sérül az egészséges környezethez való jog, számottevően csökken a jogvédelem szintje

[1258] 28/1994. (V.20.) AB határozat, ABH 1994, 134., 138.
[1259] ABH 1994, 140.
[1260] ABH 1994, 140–141.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa független jogállása, sajátos feladatköre, hatásköre és intézkedései révén a hazai környezetvédelmi jog kiemelkedő jogintézményeként a jogi szabályozással biztosított védettség magas szintjét jelentette. Megszüntetése olyan jogi lehetőségek és eszközök elveszítését jelenti, amelyek hatékonyan szolgálják a környezeti konfliktusok megelőzését, megoldását mind a jogalkotás, mind pedig az egyedi ügyek tekintetében. Emiatt a jogállamiság elvének sérülését is meg kell állapítanunk.
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa helyébe az Alaptörvény az alapjogi biztos jövő nemzedékek védelmére hivatott helyettesének intézményét alkotta meg. Az Alaptörvény elfogadásával az alkotmányozói cél kizárólag az ombudsmani hivatal egységesítésére irányult, ugyanakkor nem volt cél a jövő nemzedékek védelmének csökkentése. Az Alaptörvény szövegének ismeretében – figyelemmel a nemzeti közös örökség védelmét kimondó rendelkezésekre[1261] is – ezzel ellentétes értelmezés álláspontunk szerint nem lehetséges, így az új Obtv. alaptörvény-ellenessége is egyértelműen megállapítható. Mindezekre tekintettel az új Obtv. sérelmezett rendelkezései ellentétesek az Alkotmány 18. és 70/D. §-aival, az Alaptörvény XX. és XXI. cikkével.

(*a jogállamiság alapelvének formai sérelme*) Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a törvényalkotás folyamata bizonyos eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye[1262]. Ezért valamely jogszabály megsemmisítéséhez nem csupán a tartalmi alkotmányellenesség nyújt alapot, hanem az is, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével. Nem minősül azonban ilyen súlyos eljárási szabálysértésnek az, ha a jogszabályelőkészítés során a jogalkotó az érintett közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervektől nem kér véleményt, mert az ilyen vélemények beszerzése a norma közjogi érvényességének nem feltétele[1263].
Az Alkotmánybíróság – mintegy szintetizálva addigi többféle megközelítését – egy 2000-ben született határozatában az egyeztetés-véleményeztetés elmulasztása miatt mondta ki jogszabály[1264] alkotmányellenességét[1265]. Kifejtette:
„A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimációját, hiszen a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvénysértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti.
A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) jelzett szabályai alapján köteles a kormány a törvényi rendelkezéseket betartva, a törvényben feljogosított és pontosan megjelölt szervet a normatervezet véleményeztetése végett megkeresni. A törvényben kijelölt szerv – az Országos Környezetvédelmi Tanács – meghatározott határidőn belül köteles véleményét a kormánnyal közölni, tehát a jogalkotási folyamat nem szenved tartós késedelmet. Jelen esetben tehát a kormány nem szabadulhat a véleményeztetés konkrét törvényi kötelezettsége alól. Az Alkotmánybíróság mindezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy a törvények betartása és betartásuk biztosítása a kormánynak az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b)* pontján alapuló általános kötelezettsége.

[1261] Nemzeti Hitvallás 8. felhívása és az azt részletező P) cikk
[1262] 52/1997. (X.14.) AB határozat (ABH 1997, 331, 345.), utalással a 3/1997. (I.23.) AB határozatra (ABH 1997, 39.), továbbá a 29/1997. (IV.29.) AB határozatra (ABH 1997, 128.)
[1263] ABH 1998, 387, 395, 397.
[1264] A nehéz tehergépkocsik közlekedésének korlátozásáról szóló 111/1995. (IX.21.) Korm. rendelet módosításáról szóló 99/1997. (VI.11.) Korm. rendelet.
[1265] 30/2000. (X.11.) AB határozat

Mivel az érintett kormányrendelet a Kvtv. kifejezett rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával született, ezért megállapítható, hogy a törvényben előírt véleményeztetési kötelezettség elmulasztása közvetlenül sérti a jogállamiság követelményét."
Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet továbbá arra, hogy a vizsgált esetben az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményének kikérése azért is garanciális jelentőségű lett volna, mert – az Alkotmány 18. §-ával kapcsolatos – alkotmányos követelmény betartásának megítélése egy ténykérdésre vezethető vissza: vizsgálandó, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje változik-e a jogalkotás következtében. A társadalmi és szakmai szervezeteket, valamint a tudomány képviselőit tömörítő, a környezetvédelemmel kapcsolatos szaktudást megjelenítő Országos Környezetvédelmi Tanács törvényben megállapított feladata a környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása[1266]. Ez a határozat tehát az alkotmányellenességet formai okból, a jogállamiság sérelme miatt mondta ki, de a véleményeztetési kötelezettség elmulasztásának súlyosságát alkotmányossági szempontból növelte az a körülmény, hogy a mulasztás az Alkotmány 18. §-ában garantált egészséges környezethez való jog érvényesülését közvetlenül veszélyeztette.
Az új Obtv. vonatkozásában a kormány nem tett eleget a Kvtv. által előírt egyeztetési kötelezettségének, és az Országos Környezetvédelmi Tanács részére a törvény tervezetét nem küldte meg, nem adott lehetőséget, hogy az előterjesztés vonatkozásában a környezetvédelem társadalmi, tudományos és állami szereplőit felvonultató tanács véleményét kifejtse.
Mivel e tekintetben is egyértelműen megállapítható az egészséges környezethez való jog érintettsége és sérelme, az új Obtv. hatályba lépése e jog érvényesülését közvetlenül veszélyezteti, illetve egyértelmű visszalépést eredményez az eddig elért védettségi szint vonatkozásában, álláspontom szerint megállapítható a sérelmezett rendelkezések alkotmány-, illetve alaptörvény-ellenessége. Az új Obtv. elfogadásának eljárására tekintettel közjogilag érvénytelennek minősül, ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményével.

(*a jogállamiság alapelvének tartalmi sérelme*) Alkotmánybírósági beadványunkban úgy láttuk, hogy az ombudsmani rendszerben végrehajtott szervezet-átalakítás a viszonylagos állandóság és kiszámíthatóság alkotmányi, alaptörvényi követelményével is ellentétes. Az Alkotmánybíróság a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alapelvével kapcsolatban számos jogállami mércét, elvet nevesített (kiszámíthatóság, előreláthatóság, stabilitás, a létrejött jogviszonyokba való beavatkozás tilalma, a szerzett jogok védelme, felkészülési idő). Ezek a mércék, elvek a társadalom különböző szervezetei, a polgárok jogviszonyait érintő jogi szabályozással szemben megfogalmazott követelmények[1267]. Az Alkotmánybíróság egy határozatában leszögezte, hogy a jogbiztonság követelményét az államigazgatási szervek átszervezése akkor sérti, ha az átszervezés a szerv hatósági tevékenységének veszélyeztetését eredményezi, vagy ha a szerv az átszervezés következtében nem tud eleget tenni feladatainak, avagy az átszervezés következtében a szerv tevékenysége az érintettek számára kiszámíthatatlanná válik[1268]. E határozatában az Alkotmánybíróság a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének átszervezésének kapcsán megállapította, hogy a tisztségviselők jogviszonyának törvény erejénél fogva történő megszüntetése, illetve az átmeneti időre vonatkozó megfelelő szabályozás hiánya a hatósági jogalkalmazásban jogbizonytalansághoz vezet. „A Felügyelet működésében az ügyek átmeneti vitelének csak egy részét biztosítja, ugyanakkor a legfontosabb hatósági jogkörök gyakorlását meghatározatlan ideig ellehetetleníti." Álláspontunk szerint ez az okfejtés a nagyszámú panaszost kiszolgáló, amellett a jogalkotási munkában is fontos szerepet betöltő ombudsmani hivatalra és annak szervezeti egységeire is alkalmazható.

[1266] ABH 2000, 202., 207., 208.
[1267] 8/2003. (III.14.) AB határozat, ABK 2003. március, 90., 96.; 26/1993. (IV.29.) AB határozat, ABH 1993, 196., 199., 200.; 62/1993. (XI.29.) AB határozat, ABH 1993, 364., 367.; 43/1995. (VI.30.) AB határozat, ABH 1995, 188., 192., 193.; 28/1992. (IV.30.) AB határozat, ABH 1992, 155., 158.
[1268] 7/2004. (III.24.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság kifejtette: „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket."[1269] Kimondta továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy a stabilitás alkotmányos követelményét veszélyeztető tényező lehet, ha a jogalkotásban az átmeneti időre megállapított szabályozás nem megfelelő. Az átmeneti szabályok megalkotása során követelmény, hogy az új szabályozásra történő átállás előreláthatóan, kiszámíthatóan történjék. Ezt kívánja meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság lényegi elemét adó jogbiztonság szempontja is[1270]. Az Alkotmánybíróság rámutatott: a jogbiztonság követelményét az államigazgatási szervek átszervezése csak akkor sérti, ha az átszervezés a hatósági tevékenységet, illetve a feladatok ellátását veszélyezteti, vagy ha a szerv működésének kiszámíthatatlanságát eredményezi. Ez a megállapítás nemcsak a megváltoztatott szervezeti tagoltságra vonatkozik, hanem az új hatósági szervezeti modellre történő átállás szabályaira, körülményeire is. A jogbiztonság sérelmét tehát az a szabályozás is megvalósítja, amely az egyébként nem kifogásolható új szervezeti formára való átállást a hatósági jogkörök gyakorlásának folyamatosságára vonatkozó alkotmányos igény figyelmen kívül hagyásával határozza meg. Az Alkotmánybíróság az érintett rendelkezések alkotmányellenességét a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelményének sérelmére alapozva állapította meg.

Az új Obtv. elfogadásával a jogalkotó az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített helyzethez idézett elő hasonlót. Az új Obtv. alapján az alapvető jogok biztosa, illetve helyettesei hatásköreinek elhatárolása nem egyértelmű, a helyettes biztosoknak pusztán „félhatásköröket", vagyis javaslattételi kezdeményezési jogosultságot ad. Kezdeményezéssel ugyanakkor kizárólag az alapvető jogok országgyűlési biztosa felé élhet, de kezdeményezése érdemi figyelembe vétele vonatkozásában a törvény nem tartalmaz garanciákat. Míg az Alaptörvény önálló legitimációval rendelkező (az Országgyűlés által közvetlenül választott), külön feladattal megbízott alkotmányos szervként hozza létre a helyettes biztosi intézményt, addig az új Obtv.-ben az lényegében hatáskör nélkülinek tekinthető.

A helyettesek munkajogi jogállása is kidolgozatlan, nem világos, ki gyakorolhatja a munkáltatói jogkört vonatkozásukban. Az Alaptörvény 30. cikke szerint az alapvető jogok biztosát és helyetteseit egyaránt az Országgyűlés választja az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre. Az Alaptörvény e rendelkezései alapján tehát az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek közjogi státusa ugyanaz, vagyis ebből következően feladatellátásuk vonatkozásában valamennyien a Parlamentnek tartoznak felelősséggel. Ezzel szemben az új Obtv. a munkáltatói jogkör gyakorlását a helyettesek vonatkozásában – a megbízás létrejöttének és a megbízás megszüntetésének a kivételével – az alapvető jogok biztosához telepíti[1271]. E munkajogi bizonytalanság is erősíti az új rendszerben a feladatellátás bizonytalanságát, hatékonyságának csökkenését.

Az Országgyűlésnek az Alkotmánybíróság ismertetett álláspontja szerint alkotmányos keretek között jogosultsága van az egyes intézmények, szervezetek átalakítására, ugyanakkor a zavartalan átmenet fogalmát az Alkotmánybíróság szűken értelmezi, zártan szabályozza. A zavartalan átmenet vonatkozásában megfogalmazott követelmény – tekintettel a hatáskörök tisztázatlanságára, az egyes közjogi tisztségviselők (alapvető jogok biztosa, helyettesek) egymáshoz való viszonyának rendezetlenségére – nem teljesül, így megállapítható az alkotmány- és alaptörvényellenesség.

(a jogforrási hierarchia sérelme) Az Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdése szerint az Országgyűlés az alapvető jogok biztosa mellett két helyettes biztost is megválaszt: „A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el." Az Alaptörvény tehát egyértelművé teszi, hogy a helyettesek önálló és speciális szakterületért köz-

[1269] 56/1991. (XI.8.) AB határozat (ABH 1991, 454, 456.)
[1270] 44/1995. (VI.30.) AB határozat (ABH 1995, 203., 209.)
[1271] 4. § (2) bekezdés

vetlenül felelősek és alkotmányos szervként (közjogi méltóságként) hozza létre a helyettes biztosi intézményt. Amennyiben az alkotmányozó hatalom úgy dönt, hogy egy adott szervnek alkotmányos feladatkört biztosít, úgy ahhoz konkrét hatásköröket is biztosítani szükséges, melyek az Alaptörvényben meghatározott feladatainak ellátására alkalmassá teszik.
Az Alaptörvény egyértelmű rendelkezése ellenére az új Obtv. lényegében nem biztosít hatáskört a helyetteseknek, az Országgyűlés a részletszabályok megalkotásával minden szempontból szűkítette a helyettes biztosok mozgásterét. Sem munkajogi, sem szervezetalakítási, sem feladatellátására vonatkozó önállóságát nem biztosította, sőt az új Obtv. azzal, hogy a hivatal szervezeti és működési szabályzatának meghatározását – a helyettesek egyetértési joga nélkül – az alapvető jogok biztosára telepíti, lehetővé teszi, hogy a helyettesek által foglalkoztatott köztisztviselők létszámkeretét e biztos határozza meg[1272]. E rendelkezés eredményeként a helyettesek erőforrásai bármikor elvonhatóak, ami még akkor is ellehetetleníthetné a feladatainak ellátását és az Alaptörvény céljainak megvalósítását, ha azt egyébként az új Obtv. az Alaptörvénynek megfelelően rendezte volna.
Az új Obtv. tehát az Alaptörvény céljával és rendelkezéseivel ellentétes szabályozást tartalmaz annak ellenére, hogy a jogforrási hierarchia elvéből adódóan jogszabály nem lehet ellentétes a legmagasabb szintű jogi normával. Fentieknek megfelelően az új Obtv. hivatkozott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény szerinti jogállamiság követelményével, illetve a jogforrási hierarchiát rögzítő rendelkezésével[1273].

(*mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség*) Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló törvény[1274] szabályozza[1275]. Az Abtv. ezen rendelkezését, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát is figyelembe véve a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van:
- a jogalkotó jogszabályi felhatalmazáson alapuló, vagy feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésben jogalkotói kötelezettségének nem tesz eleget,
- és a jogalkotói kötelezettség elmulasztásának eredményeként alkotmányellenes helyzet keletkezik.
Az Alkotmánybíróságról szóló új törvény[1276] szerint: „A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha
a) nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg,
b) kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy
c) a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos."[1277]
Az Alkotmánybíróság egy határozatában[1278] az alábbiakban összegezte az a mulasztásos alkotmányellenesség lényeges ismérveit: „a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia.[1279] A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet,[1280] a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani."[1281] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát figyelembe véve elmondható továbbá, hogy a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes

[1272] 41. § (3), illetve 42. § (4) bekezdés
[1273] B) cikk (1) bekezdés, illetve T) cikk (3) bekezdés
[1274] 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.)
[1275] 49. §
[1276] 2011. évi CLI. törvény (új Abtv.)
[1277] 46. § (2) bekezdés
[1278] 35/2004. (X.6.) AB határozat
[1279] 22/1990. (X.16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI.10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.
[1280] 14/1996. (IV.24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58-59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968-969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV.12.) AB határozat, 2001, 123, 131.
[1281] ABH 2004, 504, 508.

helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ez által az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől[1282]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak[1283].

Az új Obtv. hivatkozott rendelkezése[1284] a feladatkör ellátásához szükséges hatáskörök kiüresítésével korlátozza az egyéneket és civil szervezeteket alkotmányos jogaik érvényesítésének lehetőségében. A jogalkotási kötelesség tehát itt közvetlenül az Alaptörvényből keletkezik, a törvényhozó annak megfelelő végrehajtását alkotmányellenesen mulasztotta el, és ez nem indokolható azon érvvel, miszerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa általi jogvédelmet a hatáskörök tekintetében az alapvető jogok biztosa veszi át. A jogalkotási kötelesség melletti másik feltétel, azaz az anyagi alkotmányellenesség az egészséges környezethez való jog sérelmében jelölhető meg, valamint abban, hogy az Országgyűlés nem teljesítette az Alaptörvényben foglalt kötelezettségét[1285] és nem teremtette meg a helyettes számára a szükséges hatásköröket. Az Országgyűlés az Alaptörvény szerinti jogállamiság alapelvét[1286] sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem alkotta meg azokat a különös törvényi rendelkezéseket, amelyek alapján a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes az Alaptörvénybe foglalt feladatkörét elláthatja. A jogalkotási kötelesség tehát itt közvetlenül az Alaptörvényből keletkezik, a törvényhozó annak megfelelő végrehajtását alaptörvény-ellenesen mulasztotta el.

[1282] 22/1990. (X.16.) AB határozat (ABH 1990, 83, 86.)
[1283] 37/1992. (VI.10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.
[1284] 3. § (1) bekezdés
[1285] 30. cikk (3) bekezdés
[1286] B. cikk (1) bekezdés

III. KÖRNYEZETPOLITIKA, A JÖVŐ NEMZEDÉKEK KILÁTÁSAI

Bevezetés

Irodánk környezetpolitikai aktivitása 2011-ben a különböző állami szektorok kétségkívül megélénkült stratégiai tervezési folyamatára összpontosult. Az új parlament új összetételű Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsát választott, az új tanács újratervezte az ország legmagasabb szintű fenntartható fejlődési koncepcióját. Az előző parlament előző NFFT-je által jegyzett Jövőkereső című hasonló dokumentummal furcsa kettős viszony alakult ki. A régi terv rendszerkritikus volt, az új pedig organikus. A Jövőkereső felmutatta a jelenlegi kapitalista társadalmi-gazdasági rendszerünktől elválaszthatatlan fenntarthatósági paradoxont, azt, hogy a véges erőforrásokra épített végtelen fejlődési trendek amennyire ésszerűtlenek, annyira szilárdan tartják magukat a választók, fogyasztók és a közösségi, hivatali döntéshozók, politikusok értékrendszerében és cselekedeteiben. Az új Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia ezzel szemben a jelenleg adott helyzetből indul ki és annak keretei között próbál kijelölni konkrét, reális cselekvési lehetőségeket, amelyekkel a társadalmi, gazdasági és környezeti (a jövő nemzedékek létfeltételeivel összefüggő) érdekek mégiscsak valahogyan érvényesíthetők volnának. Nyilvánvalónak látjuk, hogy a két terv együtt egy egész.
Osztozik viszont a két magas szintű fenntarthatósági stratégia sorsa abban, hogy szemmel láthatóan semmilyen befolyással nincs a – szándékai szerint – alatta lévő többi állami tervre és programra.

Még a legkevésbé igaz ez az állítás a Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiára, amelyet bár párhuzamosan fejlesztettek ki az NFFS-sel, mégis hasonló szemlélettel bír. A JNO stábja mindkét terv véleményezésében lelkesen és meglehetősen hatékonyan részt vett, számos elképzelésünket, ötletünket figyelembe vették a tervezők. A tervezési folyamat mindkét esetben mintaszerűen nyitott és türelmes volt. A tervezők, mintha csak összebeszéltek volna (lehet, hogy egyszerűen csak értették a dolgukat?) ugyanazt a konzultációs folyamatot hajtották végre: az összes politikai párttal, az érintett szakmai műhelyekkel, civil szervezetekkel véleményeztették mindkét anyagot mind országos, mind megyei szinten. Nem kis szervező munkával és kitartással járták végig ezeket a köröket és meg is becsülték, amit összegyűjtöttek, mindkét stratégia még gazdagabb, erősebb lett a hosszú procedúra végén. Felemelő jelenet volt például a vidékfejlesztési stratégia parlamenti bemutatásán, ahogy a pártok agrárszakértői sorra álltak fel és jelezték, hogy bár néhány súlypontot esetleg máshová helyeznének, azért pártállástól függetlenül, alapvetően üdvözlik, támogatják a tervet.

Ahogy említettük és a következőkben részletezzük, a JNO mindkét tervet alaposan megkritizálta, megdicsérte és építőnek szánt javaslatokkal látta el. Ezek közül egy közös észrevételt kiemelünk: mindkét tervből hibádzott a megfelelő visszacsatolási rendszer (talán csak reálisak voltak a tervezők: nem igazán hittek abban, hogy lesz miből visszacsatolni?). Ezzel együtt, a JNO saját tapasztalataiból kiindulva igenis komolyan javasolta a megfelelően konkrét indikátorrendszerek felállítását, amelyekkel a tervek rendkívül pozitív, előremutató célkitűzéseit pontosan mérni lehetne. A tisztázást, az egyéni és közösségi döntéshozók szembesítését a cselekedeteik rövid- és hosszú távú hatásaival mindig is alapvető fontosságúnak tartottuk a környezetvédelem hatékonysága szempontjából, és működésünk eredményei ezt a vélekedést nagymértékben vissza is igazolták.

Minthogy a vidékfejlesztés témakörében a fenntartható helyi közösségek szintén kezdetektől fogva központi témaköre a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának, 2011-ben ma-

gunk is egy ambiciózus önálló projektbe kezdtünk, amit pannonhalmi folyamatnak neveztünk el. 2011 szeptemberében hosszas előkészítés után több mint 100 meghívott szakértővel egy kétnapos (és éjjeles) konferencián vitattuk meg az ésszerű önellátás, az élelmiszerbiztonság, az igazságos és fenntartható gazdálkodásra lehetőséget adó földtulajdonlási és birtokviszonyok (melyek, itt is jelezni szeretnénk, nem azonosak a multinacionális részvénytársaságok csak mai profitra utazó, a föld és a természet holnapi állapotára mit sem adó nagyüzemeivel) kérdéseit. Négy szekcióban dolgoztunk: a helyi termelők helyi piacra jutása, az iskolák egészséges közellátási rendszere, a régi gyümölcs tájfajták megőrzése és a gyógynövénykultúra megmentése voltak ezek. Mindegyik szekció részletes és igen tartalmas javaslatpontokat fogalmazott meg, melyeket a jelen fejezet megfelelő alfejezetében röviden ismertetünk.

A pannonhalmi folyamat – talán meghökkentő módon – nem állt meg itt. Elhívatva éreztük magunkat a legfontosabb témakörökben a gyakorlati cselekvés aktív előmozdítására is. Az egészséges helyi gyermekétkeztetés érdekében az oktatási ügyek miniszteri biztosával együtt felhívást fogalmaztunk meg, aminek nyomán az érdekelt tárcák annak megfelelő közös jogalkotási tevékenységbe kezdtek és új intézkedéseket, jogszabályokat hoztak. A gyümölcsészet kérdésében ősszel négyoldalú megállapodást írtunk alá a vidékfejlesztési tárca képviselőjével, a gyümölcsészettel foglalkozó civil szervezetekkel és számos egyházi vezetővel, két érsekkel, hat püspökkel, rendfőnökökkel. Miért éppen velük? Mert a régi tájfajták megőrzésének, a bennük levő évszázados tudás hasznosításának éppen a rendelkezésre (nem) álló földterület a szűk keresztmetszete. A különböző állami génbankok és gyümölcsész civil szervezetek birtokában vannak a szaporító anyagok és a megfelelő tudás, de bizony előfordul, hogy egy-egy fajta mindkét(!) rendelkezésre álló példányát valamilyen baleset éri és az örökre elvész számunkra. A templomkertek és a hozzájuk tartozó közösségek viszont befogadhatják és gondozhatják ezeket a kincseket. A JNO vállalta, hogy összehozza a partnereket, részt vesz a folyamat előrevitelében. Most, hogy megszűntünk, aggodalommal látjuk, hogy a szintén szerződő fél minisztériumban már nincsen hajlandóság a projekt folytatására, a több mint 70 jelentkező templomkert közössége pedig lassan szétszéled. Csak reménykedni tudunk benne, hogy lesz majd olyan civil szervezet, amely továbbviszi majd ezt a szép kezdeményezést.

Ami a gyógynövénykultúra megmentését illeti, ebben a kérdésben csak odáig jutottunk, hogy egy részletes állásfoglalásban bíráltuk az európai és hazai jogalkotást és joggyakorlatot, és különböző javaslatokat tettünk a megváltoztatásukra. Az állásfoglalást a jogi fejezet természetvédelmi alfejezetében ismertetjük részletesen. Végül a helyi piacra jutással kapcsolatban néhány kollégánk, ma már, a beszámoló lezárásakor úgy kell mondjuk, volt kollégánk, a váci egyházmegyében egyházi, civil és egyetemi résztvevőkkel megállapodva bíztató terepkísérletbe kezdett.

A környezetpolitikai fejezetben szó lesz ezen kívül még a különböző szintű oktatási tervekről (közoktatási törvény, köznevelési törvény, felsőoktatási törvény tervezetei és azoknak sajnos az említett átfogó stratégiákhoz képest közel sem olyan széles körben és alaposan megvitatott koncepciói), amelyekben a javaslatainkkal a fenntarthatóságra nevelést szorgalmaztuk, azaz azt, hogy a következő nemzedékek a társadalmi-gazdasági-környezeti rendszer alapvető összefüggéseivel tisztában legyenek, arról felelősen gondolkodjanak, a gazdasági érdekekhez képest törvényszerűen elnyomott környezeti és társadalmi értékek védelméért, fejlesztéséért tenni tudjanak és akarjanak.

Ugyancsak külön alfejezetet szántunk a biológiai sokféleség védelmének, ahol nagy büszkeséggel előadjuk, hogy sikerült egy rövid konferencia erejéig egy képletes (elég nagy) asztalhoz ültetnünk az erdészet, a természetvédelem és a vadászat szakértő képviselőit, hogy arra a kis időre ne egymás mellett beszéljenek el az erdők vadlétszámának mérési, becslési módszereit illetően. Ha ugyanis rendre nem nagyságrendekkel eltérő számokkal hozakodnának elő a saját érdekeiknek

megfelelően, akkor közelebb lehetne jutni olyan kérdések megoldásához, mint a sarjúerdők egészséges fejlődése vagy a vadkárok pontos felmérése és megtérítése vagy éppen a védett apróvadak és vadászható vadak jobb elhatárolása.

A biológiai sokféleség védelmével szorosan összefügg a vízvédelmi fejezetünk is, ahol ismertetjük állásfoglalásunkat a Duna–Tisza közén elharapózott kavicsbányászat veszélyeiről, amiket a nagy felületen párolgó, könnyen elszennyeződő bányatavak jelentenek, és részletezzük a megoldási lehetőségeket is. Itt foglalkozunk továbbá a geotermikus energia nyerés vízvédelmi kérdéseivel, különösen pedig a visszasajtolási kötelezettség vétkes elhanyagolásának lehetséges következményeivel. Harmadik vízvédelmi témakörünk természetesen a Duna, ami állandóan ki van téve az energianyeréssel, hajózással, kavicskotrással kapcsolatos megalo- és monomániás terveknek, amelyek nincsenek tekintettel a folyó legalább húsz másik ökológiai szolgáltatására, a természetvédelemre, az erdészetre, az ivóvíz biztosításra, a mezőgazdasági, mikroklimatikus hatásokra és még sok hasonló létfontosságú kérdésre.

Végül helyet kapott beszámolónk környezetpolitikai fejezetében a környezetegészségügy örökzöld témája a parlagfű is, amely szintén végigkísérte a JNO négyéves működését. Ebben az alfejezetben mintegy összefoglaljuk helyzetértékelésünket ezzel a bűnös (vagy bűnbak?) gyomnövénnyel kapcsolatban, a hatásokat, az irtás kérdéseit, az ellenőrzést, a szankciókat, az intézményi hátteret és a nemlétező költségvetési forrásokat.

Közös sajátossága a környezetpolitikai fejezet szerteágazó témaköreinek, hogy a jogi fejezethez képest éppen fordítva, ezekben az ügyekben a Zlinszky János által vezetett Stratégiai Főosztály szakértői, azaz biológusai, fizikus, kémikus, orvos, környezetmérnök, környezetgazdász, környezeti nevelési, sőt környezetfilozófus kollégáink vitték a kezdeményező, vezető szerepet és jogászaink csak segédkeztek a helyzetértékelésük és javaslataik jogi, intézményi formába öntésében. Talán már ebből a rövid összefoglalóból is érezhető, hogy a hazai környezetpolitikát, mint rendszert látták, mégis, fáradhatatlanul dolgoztak a lehető legföldhözragadtabb gyakorlati részletkérdéseken is. Négyévnyi munkájuk nem maradt eredménytelen. Terveket, jogszabályokat, szakmai tévhiteket változtattak meg tucatjával, egyedi és közösségi döntéshozók ezreinek, tízezreinek a fejében. Ezeket a számokat készek voltak növelni, úgy tűnt, a növekedés exponenciális, ám, legalábbis ebben a formában, erre már nincs többé lehetőségük. A jövő nemzedékek kilátásai emiatt egy kicsivel még rosszabbakká váltak.

III.1. A JNO részvétele az ország stratégiai terveinek megalkotásában

Bevezetés

A JNO egyrészt örömmel vette, hogy lehetőségünk nyílt egy átfogó tervezési munkában részt venni és megpróbálhatjuk a fenntartható fejlődés és a nemzedékek közötti igazságosság elveit érvényesíteni, másrészt csalódottak voltunk, mert úgy láttuk, hogy sok nemes szándék és jó gondolat nem találta meg a helyét egy rendezetlen tervezési folyamatban. A legfontosabb számunkra a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia megalkotásában való részvételünk volt, de igen aktívan részt vettünk az ország vidékfejlesztési és oktatási stratégiájának a véleményezésében is (ezekről a jelen fejezet vidékfejlesztési és oktatáspolitikai alfejezeteiben számolunk be részletesen).

(*strukturális hibák*) Az elmúlt év intenzív kormányzati stratégia- és programalkotási, illetve a törvényhozási folyamatai során a fenntartható nemzetgazdaság és társadalom számos építőeleme megjelent (elsősorban a Nemzeti Vidékstratégiában és Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Tervében, részben a Nemzeti Energiastratégiában és a Duna Régió Stratégiában és másutt is), de ezek nem képezik egy átgondolt, hierarchikusan rendezett nemzeti stratégiarendszer részeit, és sok esetben egymáshoz sem illeszkednek. Az önkormányzati törvény centralizációs törekvései pl. ellentétesek a kistelepülésekről a vidékstratégiában felvázolt vízióval. Az Nemzeti Energiastratégia energiafelhasználás növekedéssel számoló forgatókönyve pedig ellentétben áll a már korábban elfogadott Nemzeti Éghajlat-változási Stratégia energetikai jövőképével, amely szerint a teljes társadalmi energiafelhasználást közép- és hosszú távon csökkenteni kell. Ez lényegében azt jelenti, hogy egy ágazati stratégia, sajátos szakmai érdekviszonyaitól indíttatva felülbírálja egy átfogóbb, az utóbbi esetben a nemzetgazdaság természeti korlátaival felelősen számoló, a gazdálkodás kereteit a középtávú fizikai túlélés érdekében megszabó stratégiával, olyan kockázatokat idézve fel, melyek kiküszöbölése éppen az éghajlatváltozási stratégia célja volna. Ezen túl sok esetben az elfogadott stratégiák, programok is „fiókba kerültek"; megvalósításuk el sem kezdődik vagy késedelmet szenved, gyakran azért, mert megfelelő nagyságú forrásokat, intézményeket, jogszabályokat, eljárásokat, szankciókat stb. már nem rendelnek hozzájuk.

(*egymásra épülő stratégiák hiánya*) A stratégiaalkotás sorrendje ésszerűtlen, esetleges (a megújuló-energia cselekvési terv pl. korábban elkészült, mint az energiastratégia), a később készülő, elvben átfogóbb stratégiák gyakran a korábban már elfogadott alacsonyabb szintű, de erős érdekcsoportok által védelmezett stratégiák és programok elemeinek egymás mellé rendezéséből építkeznek. Pedig megfelelő együttműködési készség és stratégiai szemléletű kormányzati akarat megléte esetén a meglévő kezdeményezések is könnyen rendszerbe szervezhetők lehettek volna, pl. egy Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia – a vonatkozó kormányprogramok – ágazati stratégiák, programok, cselekvési tervek logika mentén. Egy reménybeli ésszerű stratégiai építkezés kitüntetett feladata, egyben alapfeltétele a lehetőségekkel és korlátokkal megfelelően számoló fenntartható fejlődési stratégia elkészítése. Emiatt Irodánk a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács keretei között a 2011-es évben folyt stratégiaalkotásba intenzíven, szakértői-bizottsági szinten és a Tanácsban is bekapcsolódott.

A JNO részvétele és állásfoglalása az Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia kidolgozása során

A JNO egyik legfontosabb környezetpolitikai tevékenysége volt 2011-ben az NFFS koncepcionális és részletes fázisaiban való aktív részvétel. Számos korábbi vagy párhuzamos hazai és nemzetközi környezetpolitikai, környezettudományos munkánk tapasztalatait fel tudtuk használni ebben, a klíma- és energiapolitikától kezdve az egyes természeti erőforrások állapotán keresztül a környezeti nevelésig. Az egyik kiemelt terület, ahol korábbi tapasztalatainkat a fenntartható fejlődés stratégia tervezésénél hasznosítani kívántuk, az alternatív indikátorokkal kapcsolatos programunk volt.

(*az eltérő megközelítések, szemléletmód integrációja*) A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia megalkotásának folyamatában szóban és írásban több alkalommal megfogalmaztuk álláspontunkat, illetőleg javaslatainkat. Célravezetőbbnek tartottuk volna, ha a stratégiaalkotás jobban épített volna az NFFT kereteiben az előző parlamenti ciklus idején folyt munka eredményeire, különösen az azt összegző Jövőkereső c. dokumentumra. Elfogadva mindamellett az NFFT-titkárság másféle, erőforrás-központú megközelítését, javaslatainkat annak értelmezési keretében igyekeztünk megfogalmazni, esetenként azonban rámutatva e keret korlátaira is. Az NFFT-titkárság vitairata

alapvetően gazdaság-centrikus, a természetet főként gazdasági erőforrásként veszi számításba, noha az önmagában, pl. változatos élőhelyként is kíméletet érdemel.
Mindamellett ésszerű gondolatmenetnek tartjuk annak bemutatását, hogy a környezeti szempontok figyelmen kívül hagyása a jelenlegi gazdaság-központú világszemlélet logikája alapján is feloldhatatlan ellentmondásokhoz vezet. Az anyag ennek megfelelően az erőforrások kimerülésének elkerülését tekinti a fenntarthatóság kritériumának, ami természetesen nagyon is szükséges; mindazonáltal homályban marad, hogy mely okok, hajtóerők következtében fenyeget ezek kimerülése. A vitairatból hiányzik a környezetinek mutatkozó problémák mélyebb okainak feltárása, a profitnövelés kényszere által vezérelt „szabadpiaci" rendszer és az erőforrás-pazarlás közötti ok-okozati kapcsolat bemutatása, a ma uralkodó növekedési paradigma kritikája, ami viszont súlypontosan, talán kicsit egyoldalúan is jelen volt az előző parlament alatt működő NFFT Jövőkereső c. munkájában. A két dokumentum integrációja lenne az igazán szerencsés, ez a rendkívüli erőfeszítéseket kívánó folyamat még várat magára.

(*a jelenlegi fenntarthatatlan társadalmi-gazdasági rendszer kritikája*) Hiányzik mindezek miatt az NFFS-ből annak bemutatása is, hogy a megoldás aligha lehetséges a fogyasztói civilizáció egészének újragondolása nélkül. A társadalomnak, közösségeinek és egyéneinek kellene eljutniuk arra a belátásra, hogy fogyasztásukat a természet eltartó képességének határain belül kell tartaniuk. Ehhez valódi szellemi-kulturális rendszerváltásra volna szükség, ám a fogyasztói kultúra átalakításának szükségessége fel sem merül a GDP-növekedés paradigmájától elszakadni képtelen stratégiában. Természetesen, újból hangsúlyozzuk, megfelelő intézményi, eljárási elrendezés mellett ebben a paradigmában is elképzelhető ésszerű környezetgazdálkodás: ehhez azonban a gazdasági és politikai döntéshozóknak pontos és folyamatos (továbbá: nyilvános, azaz letagadhatatlan) visszajelzésekre volna szüksége intézkedéseik környezeti, majd ahhoz kapcsolódóan társadalmi-gazdasági kihatásairól.
Azt is világossá kell tenni, hogy „szétkapcsolás", a gazdasági növekedés elválasztása az erőforráshasználat növekedésétől még sehol nem sikerült. A vitairat véleményünk szerint nem teljesen megalapozott techno-optimista hozzáállással még az erőforrások bővítésével is számol, azzal azonban nem, hogy a gazdasági tőke alapvetően a természeti (és részben a társadalmi) tőke rovására halmozható fel. Mivel ez az összefüggés csak késleltetve, a természeti erőforrások többnyire már visszafordíthatatlan sérülése nyomán válik kézzelfoghatóvá, éppen az átfogó stratégiák feladata volna felhívni a paradigmaváltásra is a figyelmet.

(*a tisztázás, szembesítés intézményes biztosítása*) Helyesnek tartanánk, ha az NFFS javaslata nyomán létrejönne egy intézmény, amely elemzi és nyilvántartja a természeti tőke változását és felelős annak kezeléséért, hogy egyetlen erőforrást se használjunk nagyobb mértékben, mint ahogy az megújulni képes. Az új Alaptörvény jövő nemzedékekre vonatkozó passzusai például kellő alappal szolgálnának egy ilyen intézkedéshez. Felhívjuk a figyelmet ezzel kapcsolatosan a természet egy sajátos, az ökológiai egyensúly megőrzése szempontjából kulcsfontosságú „szolgáltatására", az ún. nyelő kapacitásra, amellyel a tervezet nem foglalkozik fontosságához mérten.

(*mérhető, számon kérhető irányszámok*) Javasoltuk azt is, hogy a stratégia egészüljön ki konkrét célkitűzésekkel az energiabiztonság, a dekarbonizáció, az élelmiszerbiztonság, a természeti tőke megőrzése stb. terén, valamint a mai fenntarthatatlan gazdasági és társadalmi folyamatok megváltoztatásának ütemezett „útitervével", céldátumaival. Csak ezzel összefüggésben lehetséges és szükséges a folyamatok nyomon követését szolgáló indikátorok kijelölése, s ezek segítségével a célok és határidők teljesülésének monitorozása. Az indikátoroknak a stratégia teljesüléséről kell szólniuk.

(*erőforrás-gazdálkodás*) A fenntartható gazdasághoz vezető folyamat kulcsa a termelés, a marketing-kereskedelem, a fogyasztás, a hulladékkezelés/újrahasznosítás tényezőivel, a természet

nyelő kapacitásaival, a nem megújuló erőforrásokkal való takarékosság, valamint a megújuló erőforrásokkal való felelős gazdálkodás egységes szemléletű kezelése, egységes vízió alapján, amelynek alapelve célszerűen a körkörös anyagforgalom lehet. A szabályozásnak előnyben kell részesítenie a tartós, viszont korlátozni az „egyszer használható" termékek (és termékcsomagolás) térnyerését. Kötelező újrahasznosítási arány, a nem megújuló erőforrások és a környezethasználat és -terhelés megadóztatása (közte a CO2-adó), – s ahogy a stratégia meg is említi – egyes veszélyeztetett erőforrások használatának tilalma lehetnek a szabályozás hatékony eszközei.
Ami a természeti erőforrásokat illeti, véleményünk szerint a tervben az egyes ágazatokon belül nagyobb figyelmet kellene szentelni a mezőgazdasági génmegőrzés és az élelmiszerbiztonság problémájának, (benne a genetikailag módosított élőlények ügyével), a talajvédelemnek, a vegyszerhasználat ésszerű keretek közé szorításának, a fenntartható vízgazdálkodásnak. Az erdőgazdálkodásban a természetes, őshonos társulásoknak elsőbbséget kell kapniuk az alacsony biodiverzitású ültetvénygazdálkodással szemben. A természetes élőhelyek, a termőföld és a települési zöldfelületek védelme érdekében mindent el kell követni ezek ipari, közlekedési és egyéb célú igénybevételének megakadályozására, egyúttal olyan szabályozást és támogatási rendszert alakítani ki, amely ösztönzi az ún. barnaövezetek rehabilitációját – az említett funkciók ide telepítésével.
Lényegesen részletesebben kellene foglalkozni az energetikai kérdésekkel: takarékosság, nemzeti szintű önellátásra törekvés, alternatív források kiaknázása; elemezni kell a nukleáris energiatermelés kockázatait és gazdaságossági problémáit.
A közlekedés-szállítás témaköre a fenntarthatóság megkerülhetetlen eleme, nem csupán az általa okozott környezetterhelés és egészségügyi kockázatok miatt, hanem mert ez az ágazat a legszorosabb összefüggésben áll az erőforrás-takarékos (vagy éppen pazarló) gazdálkodással, a helyi gazdaság ezzel összefüggő, kívánatos erősítésével, a településszerkezet alakulásával. Egy fenntarthatósági stratégiának elkerülhetetlenül állást kell foglalni a szükségtelen mobilitási igények korlátozása, a környezetterhelő közlekedési és szállítási módok visszaszorítása mellett, többek között a közúti áruszállítást és az egyéni autós közlekedés visszaszorítását szolgáló, jelentős mértékű útdíj és városi behajtási díj bevezetésének ösztönzésével.

(*a tervezet véleményeztetési eljárása*) Nagyon fontos eljárási kérdés a NFFS tervezetének példamutatóan széles körben lefolytatott, érdemi mélységekben járó országos vita sorozata. Meggyőződésünk, hogy csak ilyen módon lehet tartós, az összes érintett együttműködésére építő dokumentumot alkotni – fontos emellett az is, hogy a vitában résztvevők egymás érveit is megismerhessék. Az NFFT titkársága és vezetői hallatlan erőfeszítéseket tettek, hogy országosan és megyénként egyaránt a szakmai, politikai és a legszélesebb általános nyilvánosság értesüljön a terv lényegéről és legyen rá lehetősége, hogy akár szóban, akár írásban (az Interneten) elmondhassa a véleményét. Rendkívül sok találkozót, érdemi vitát szerveztek, és azt is elmondhatjuk, hogy a kapott vélemények alapján a terv több helyen jelentősen módosult is. Természetesen kiemelt helyet kapott a terv alakulásában magának az NFFT-nek a teljes ülésén három körben szervezett vita, amit a Tanács szakbizottságainak munkája, illetőleg a tagok közül számosnak az írásban benyújtott véleménye egészített ki.

A társadalmi-gazdasági fejlődés alternatív indikátorai

A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia célkitűzései jelenleg még nem eléggé világosak, így azokat nem könnyű egyértelműen értékelni. Álláspontunk szerint, ahogy arra már utaltunk, egy stratégiai dokumentumnak világosan meg kell fogalmaznia, hogy mik azok az eredmények, amelyeket el kíván érni az alatt az időtáv alatt, amire a terv vonatkozik.

Az előző években kiadott beszámolóinkból kitűnik, hogy a JNO az elmúlt három és fél évben nagy erőfeszítéseket tett a gazdasági-társadalmi fejlődés alternatív indikátorainak kidolgozására (pl. a Balaton Csoportban való részvételünk vagy a Svéd Nagykövetséggel rendezett korábbi konferenciánk). Ezeknek az erőfeszítéseknek az eredményét a viták során felajánlottuk a nemzeti fenntartható fejlődés stratégia erősítésére is.

(*a célokhoz igazodó indikátorok*) A legalapvetőbb célok teljesülését leginkább egy alkalmas indikátorrendszer segítségével követhetnénk, azonban ezek híján a megfelelő mutatók kialakítása nem is lehetséges. A stratégia ugyan tartalmaz bizonyos ökológiai és társadalmi mutatószámokat, amelyeket be kíván vezetni, ezek azonban nincsenek integrálva a többi fejezet és az átfogó koncepció egészébe, így nem adnak megfelelő képet arról, hogy a stratégia hogy halad a megvalósulás útján.
A fenntartható fejlődés indikátorainak fontosságával évek óta foglalkozik irodánk, mert meggyőződésünk, hogy a rendszer szintű változások egyik igen erős mozgatórugója a rendszer állapotáról szóló információkhoz való megfelelő hozzáférés biztosítása mind a döntéshozók, mind a társadalom számára.
A fenntartható fejlődés a döntéshozói szinten a természeti és társadalmi erőforrásokkal való (hosszútávon is) ésszerű gazdálkodást jelenti. Szerencsésebb lenne, ha a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia a fenntarthatóságot veszélyeztető legfontosabb nehézségek megoldására irányulna, és ennek megfelelően a kulcsfontosságú tennivalók mellé rendelne egy-egy indikátorcsoportot. Ilyen területnek tartjuk a vadon élő és mezőgazdasági fajok sokféleségét, a talaj és víz minőségét, a megújuló és meg nem újuló erőforrások pazarlását, az éghajlatváltozást. Ezek a problémák ma nem szembeötlőek, hiszen a globális gazdaság ma még kiegyensúlyozni látszik a hiányokból és túlterhelésekből adódó nehézségeket, a felelőtlen gazdálkodás következményei késedelemmel mutatkoznak meg. Ezek az összefüggések tehát egyre inkább elkerülhetetlen súlyos problémákat vetítenek előre a közeli évekre, évtizedekre. A fenntartható fejlődés stratégia nem tűzhet ki más célt maga elé, mint hogy a saját erőforrásaink pazarlását a lehető leggyorsabban megállítja. Az indikátorokhoz olyan célértékeket kell meghatározni, amelyek elérése megnyugtató előrelépést jelentene ebben a folyamatban.

III.2. Vidékfejlesztés

A JNO részvétele a Vidékfejlesztési Stratégia kialakításában

Irodánk közreműködött a Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégia kidolgozásában. Javaslataink a fejlődés fenntartható pályára állítása szempontjából kulcsfontosságú gyakorlati intézkedéseket tartalmaztak. Úgy véljük, a stratégia megalapozását segíthették az elmúlt években irodánk által támogatott vizsgálatok, amelyek az ökológiai fenntarthatóság társadalmi feltételeire irányultak Ezek eredményeit konferenciákon, tanulmánykötetben, valamint éves beszámolóinkban ismertettük. Az agráriumnak kitüntetett szerepet tulajdonítunk a fenntartható fejlődésben, egyrészt mert a vidékgazdaság minden esetben a tájjal, azaz a természettel való gazdálkodást jelent; másrészt mert itt zajlik a legalapvetőbb közszükségleti cikkek előállítása, s nem utolsósorban azért, hogy falvaink elnéptelenedését megakadályozzuk, növelve a vidéki életforma vonzerejét és megbecsülését. A fenntarthatóság elemi egysége ugyan minden bizonnyal „város és vidéke", azonban e kettő kapcsolatának újragondolását a magyarországi – bátran mondhatjuk, katasztrofális – előzmények után most a falvak újjáélesztésének kell megelőznie.

(*komplex ökológiai indikátorok*) Az ország sorsát befolyásoló gazdasági, politikai döntések ahhoz igazodnak, hogy a döntéshozók milyen visszajelzéseket kapnak az ország állapotáról. Jelenleg lényegében egyetlen mutatószám a bruttó nemzeti össztermék (GDP) határozza meg egy ország gazdasági életének értékelését és a további döntéseket. A magunk részéről ezt rendkívül veszélyesnek tartjuk, ezért komplex, az ökológiai változásokra is érzékeny indikátor rendszer bevezetését javasoltuk – különösen az agrár-környezetgazdálkodási programok esetében –, amelyek rendszeres mérése lehetővé tenné a fejlesztési források célszerűbb felhasználását. A javaslat helyben és országosan alkalmazható, egymással összevethető mutatókat tartalmazott a társadalmi fenntarthatóság, a biológiai kapacitás, az un. ökológiai lábnyom és a biodiverzitás mérésére[1287]. A megfelelő indikátorrendszer alapján a fejlesztési támogatások megítélése objektív, mérhető követelményekhez köthető. Ez nemcsak a pénzfelhasználást tenné hatékonyabbá, hanem egyúttal ösztönözné is a támogatásban részesülőket, hogy megismerjék azokat a fő tényezőket, melyek fenntarthatóvá tehetik tevékenységüket.

(*a mezőgazdasági támogatások természetvédelmi hatásai*) A mezőgazdasági termelésnek összhangban kell lennie a természet védelmével – ez az egész társadalom érdeke, de maguknak a termelőknek is fontos (hacsak nem valamilyen távoli részvényes körről van szó), hogy a terület, amiből élnek, évek, évtizedek múltán is ugyanolyan jól használható legyen. Kezdeményeztük ezért a Natura 2000, illetve Magas Természeti Értékű Területen működő, kiemelkedő társadalmi (foglalkoztatási) és környezeti teljesítményt nyújtó kis- és közepes vállalkozások pénzügyi támogatását. A hazai mezőgazdasági kisvállalkozások uniós összehasonlításban példátlan hitelfelvételi nehézségei fejlődésük legfőbb akadályát jelentik. A számukra folyósított kisösszegű hitelek fajlagosan a leghatékonyabb fejlesztési eszközök lehetnek. Javasoltuk Natura 2000 területeken a hiányzó hitelfedezet állami garanciával történő pótlását.

(*gyógynövények*) Magyarországon még a népi gyógyászatban és a nagyüzemi gyógyszeriparban egyaránt felhasználható növényi kultúráknak Európában kivételes gazdagsága található. Az európai szabályozási trendek azonban nem kedveznek a gyógynövények termelésének és kereskedelmének a tagállamokban, így Magyarországon sem. A gyógynövények kérdésével külön állásfoglalásban foglalkoztunk, amit a beszámoló természetvédelmi fejezetében ismertetünk részletesen, azonban az ország agrárstratégiájában is kitüntetett figyelmet szentelnénk a gyógynövény termesztésnek és feldolgozásnak. A biológiai sokféleséget hasznosító, tájbarát ágazat termékei iránti növekvő érdeklődés indokolja a gazdálkodás útjában álló adminisztratív akadályok elhárítását, szakmai segítség biztosítását – ezekre tettünk javaslatot a minisztériumnak.

(*egyéb javaslatok*) Irodánk a stratégia egyes fejezeteihez számos észrevételt és javaslatot fűzött. Ezek közül a leglényegesebbek a következők voltak:
- Hangsúlyoztuk a vásárlói tudatosság erősítését, illetve a hazai termék elérhetőségét javító intézkedések jelentőségét: ezekkel az eszközökkel áttörést érhetünk el az élelmiszer-önrendelkezés terén.
- A fenntarthatóságra nevelés fontos színhelyeként iskolakertek létesítését javasoltuk.
- Fenntartási tervek kidolgozását szorgalmaztuk a Natura 2000 területekre, egyúttal a tervezéssel összhangba hozott támogatási, tanácsadói és ellenőrzési rendszer koncepciójának kialakítását, hogy a területeken követendő természetvédelmi és gazdasági prioritások a gyakorlatban is érvényesüljenek.

[1287] A JNO több rendezvényt is szervezett ebben a témában, folyamatos kapcsolatot ápolt a Központi Statisztikai Hivatallal, az Állami Számvevőszékkel, valamint több tudományos műhellyel is annak érdekében, hogy az ilyen mérések bevezetését, és használatát előmozdítsa. A JNO évek óta kapcsolatban állt a Global Footprint Networkkel is, az ökológiai lábnyom számítás módszertanát fejlesztő civil szervezettel, amely úttörő munkát végez abban, hogy a világ minél több országában használják ezt a mutatót. E folyamat jelentős lépése volt 2011-ben, hogy irodánk a Global Footprint Networkkel és a Vidékfejlesztési Minisztériummal együttműködve egy programot készített elő a hivatalos ökológiai lábnyom számítás hazai bevezetésére. Az együttműködés eredményeként a Vidékfejlesztési Minisztérium 2012-es költségvetésébe a Nemzeti Környezetügyi Intézet feladataként bekerült a program végrehajtása.

– Javasoltuk a Tokaj-Hegyalja világörökségi terület felvételét a térségi komplex vidékfejlesztési programok sorába.

A Pannonhalmi Nyilatkozat

Úgy találtuk, hogy figyelmünket az átalakulással szemben ellenálló, nehézkes és merev globális struktúrákról a kisebb és rugalmasabb képletekre kell irányítanunk. A változások – ezúttal is – alulról indulhatnak csak el, olyan helyi közösségekből, amelyek képesek előteremteni a megújulás szellemi és anyagi eszközeit, és rendelkeznek az ehhez kellő szabadsággal, a szó morális és jogi értelmében egyaránt. Nagy történetírónk, Hajnal István okkal figyelmeztet: „Az emberi társadalom építését nem felülről, elképzelt célokért kell kezdeni, hanem alulról, a kicsinyek biztosításával, különben a közjólétből a kevesek jóléte lesz."[1288]

(*konferencia Pannonhalmán*) 2011. szeptember 16-17-én tanácskozásra hívtuk partnereinket. Vezető köztisztviselők, kutatók, egyházi emberek, polgármesterek, civil szervezetek vezetői tettek eleget meghívásunknak. Győrött és Pannonhalmán a kétnapos eszmecsere a fenntartható vidékfejlesztés alapelveinek megállapításán túl alkalmat adott a gyakorlati megvalósítás feltételeinek áttekintésére is.[1289] A résztvevők egyetértettek abban, hogy fenntarthatónak csakis az erőforrásait megőrző, illetve gyarapító fejlődés nevezhető. A magyar vidéket ennek éppen az ellenkezője jellemezte az elmúlt két évtizedben: a teljesítmény romlott, miközben a természeti és emberi erőforrások fogyatkozása példátlan méreteket öltött. A táj és a biológiai sokféleség védelme, a távlatos gondolkodás térhódítása csak akkor remélhető, ha a helyi közösségek hozzájutnak a tényleges önrendelkezés feltételeihez, melyek az alábbiak:

- *A saját erőforrások fenntartható használatára ösztönző gazdaságpolitika*, amely nem a globális mutatókban mért teljesítmény fokozását tekinti a gazdálkodás céljának, hanem a helyi közösségek megerősödését, a vidéki élet minőségének javulását.
- *Élelmiszer-önrendelkezés*: a globális gazdasági hálózatoknak való kiszolgáltatottság enyhítése az alapellátásban és a foglalkoztatásban. Ehhez *a családi gazdaságok és kisvállalkozások számára méltányos versenyfeltételeket biztosító értékesítési, hitel- és földbirtok-politikának* kell érvényesülnie, nem csak szavakban, de tettekben is.
- Falvaink csak akkor fognak talpra állni, ha a bennük keletkező jövedelem helyben marad. Ehhez mindenekelőtt *a földtulajdon és a földhasználat terén kell növelni az ott élők részesedését.* Korlátozni kell a mezőgazdasági nagyüzemek kiterjedését, gátat kell vetni terjeszkedésüknek. A hagyományos tájhasználatban jártas helyi közösségek gazdasági szerepének megerősítése biztosíték az ökológiai egyensúly fenntartására. A földhasználat joga tehát elsősorban őket illeti. Ezt az elvet a legkövetkezetesebben a jelentős természeti értékű területeken kell érvényesíteni. Kívánatosnak tartjuk a közösségi földtulajdon helyreállítását, elidegeníthetetlenségének kimondását a legelőkre, erdőkre, vizes élőhelyekre.
- Az együttműködés és közös felelősségvállalás pótolhatatlan, elemi kereteit a *települési önkormányzatok* biztosítják – meg kell erősíteni őket ebben a szerepükben. Az új közigazgatási egységek kialakításánál pedig a történelmileg kialakult bioregionális adottságokat is figyelembe kell venni.
- A tájgazdálkodás és a közösségek szerveződése megkívánja a *helyi tudás megbecsülését és gyarapítását.* Ezt a törekvést ellehetetleníti a képzés és a szakképzés intézményeinek központosítása. Ezért a társulás előnyeit felhasználva, ahol lehet, *az általános iskola helyben tartására* kell törekedni.

[1288] Az újkor története, 561.o.

[1289] A konferencia záródokumentuma, a Pannonhalmi Nyilatkozat elérhető a JNO honlapján: http://jno.hu/hu/pdf/pannonhalmi_nyilatkozat.pdf

A tanácskozás négy szekciójában részletes javaslatok születtek az átalakulás négy kulcsterületén: a piacépítés, az iskolai közétkeztetés, gyűjteményes gyümölcsöskertek kialakítása és a gyógynövény-termesztés témakörében.

(helyi piacot a helyi terméknek!) Az élelmiszer-önrendelkezés helyreállítása a helyi közösségek megerősödésének alapfeltétele. Ez fordítva is igaz: csak az egymásban és önmagukban bízó emberek összefogása teheti sikeressé a helyi forrásokra épülő gazdasági kezdeményezéseket. A termelő és a fogyasztó közötti távolság lerövidítése egyaránt szolgálja a minőségi élelmiszerellátást és a gazdálkodók jobb megélhetését. A jó gyakorlatok terjedésének azonban sokféle, súlyos akadályával kellett szembesülnünk. A piac kiépítéséhez, közös értékesítési, feldolgozóipari, logisztikai vállalkozásokhoz sokszor nem mozgósítható kellő mennyiségű termék, illetve termelő. A helyi termék piacra jutását számos életidegen jogszabály és a jogi keretek összehangolatlansága gátolja. A kölcsönös bizalmatlanság légköre kedvez az egyre átláthatatlanabb jogi dzsungel burjánzásának. A javaslatok a Nemzeti Földalap kezelésében levő földek sorsával (a helyi kisebb gazdaságok bérleti lehetőségeinek biztosításával), a tisztességes gazdálkodói magatartás védelmével, a kisléptékű feldolgozást, szövetkezést, helyi értékesítést, állattartást jelenleg ellehetetlenítő, vagy ésszerűtlenül megnehezítő jogszabályok módosításával, a családi gazdaságok eszközbeszerzésének támogatásával foglalkoztak, többek között fiatal gazda-program, országos tanyaprogram és gazdabank létrehozását sürgették.

(egészséges, helyi élelmiszert az iskolai közétkeztetésbe!) A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa és az oktatási jogok biztosa májusi felhívásában sürgette, hogy teremtsék meg az ellenőrzött forrásból származó, egészséges és jó minőségű helyi termékek túlsúlyát az iskolai, óvodai és bölcsődei közétkeztetésben. Ez kedvezően befolyásolná a fiatalok egészségi állapotát és táplálkozási kultúráját, továbbá erősítené helyi kötődésüket. Ugyanakkor tartós, kiszámítható keresletet támasztana, ami növelné a gazdák vállalkozási hajlandóságát és új munkalehetőségeket teremtene helyben. Mindehhez a közétkeztetés reformja érdekében felállított tárcaközi bizottságnak el kell hárítania azokat az elemi akadályokat, amelyek jelenleg lehetetlenné teszik a tanácskozáson megismert jó gyakorlatok terjedését. A résztvevők azt kívánták, hogy a közétkeztetési feladatok ellátásának joga minden körülmények között a helyi közösséget illesse meg. A közétkeztetést és gyermekélelmezést szabályozó miniszteri rendelet mielőbbi hatályba lépését sürgették. Ez kötelezze az intézményfenntartókat az ellátás megfelelő minőségének biztosítására, a táplálék összetételére vonatkozó előírások betartására, valamint arra, hogy részesítsék előnyben a helyi forrásból származó egészséges táplálékot és az ökogazdaságból származó termékeket. Javasolták, hogy a beszállító gazdaságok viselhessék a „közétkeztetési szállító" védjegyet, s ez váljon a jó minőség biztosítékává. A közétkeztetési tevékenységet vonják ki a jelenlegi közbeszerzési törvény hatálya alól.

(biztosítsuk a gyümölcsfa-fajták tájadottságokhoz alkalmazkodó sokféleségének helyreállítását, védelmét!) Magyarországon jelentős fajtagyűjtemények vannak, azonban jelenleg nem folyik rendszeres fajtagyűjtés. A paraszti gazdaságok eltűnésével a Kárpát-medencében ma még fellelhető 8-10 ezer gyümölcsfajta túlnyomó része kiesett a termelésből, egyedeik száma rohamosan csökken. A Kárpát-medencei Gyümölcsész Hálózat egy olyan több mint 200 főből álló civil szerveződés, amely a tájfajták megőrzésére és a gyümölcsész-kultúra terjesztésére vállalkozott. A génmegőrzés és a fenntartható gyümölcsészet érdekében a Hálózat, három történelmi keresztény egyház, a vidékfejlesztési tárca, a Génmegőrzési Tanács képviselője, valamint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa együttműködési megállapodást írt alá. A szekció ennek megvalósításáról tanácskozott. A résztvevők szerint a fajták megőrzése csupán az első, elengedhetetlen lépés a tájgazdálkodás elveinek megfelelő gyümölcsészet megújításában. A fajták magukon viselik a közösség ujjlenyomatát: sajátosságaik elválaszthatatlanok a művelés módjától, a helyi közösség értékrendjétől és tárgyi kultúrájától. Cél, hogy a hagyományos fajtákat a helyi emberek maguk

gyűjtsék, szaporítsák és újratelepítsék fajtagyűjteményekbe vagy termelő gyümölcsösökbe („on-farm" génmegőrzés). A mozgalom a helyi közösség önbecsülésének és összetartozásának erősítését, a helyi emberektől korábban elvont feladatok visszavételét is szolgálja. Fontos, hogy a gyűjtésbe a fiatalság is bekapcsolódjék és elsajátítsa a gyümölcsészet alapismereteit. Képezzék ezek a tudnivalók (az oltástól a lekvár főzéséig, a fajták megkülönböztetésétől a nemesítésig) az általános iskolai tananyag részét, a fajtagyűjtemények, faiskolák és gyümölcsösök pedig biztosítsanak helyet a gyakorlati tanuláshoz. A termesztés, tárolás, feldolgozás és értékesítés feltételeinek fokozatos megteremtésével a lehetséges haszonvételi módok sokféleségének feleleventésével a mozgalom bebizonyítja a tájgazdálkodás megvalósíthatóságát, gazdasági jelentőségét, tájat gazdagító hatását.

(biztosítsuk gyógyító növényeink szélesebb körű hasznosítását!) A gyógynövények gyűjtése, termesztése, feldolgozása és forgalmazása

- kitüntetett figyelmet érdemel, mint a hagyományos orvoslás hatékony eszköze az egészségmegőrzés terén, melyet évszázados tapasztalat igazol;
- jól példázza, hogy a biológiai sokféleség fenntartása elválaszthatatlan a kulturális sokféleség, azaz a regionális adottságokhoz kapcsolódó helyi tudás megőrzésétől;
- munkaintenzív ágazat, amely különféle képzettségű embereknek nyújt megélhetést;
- olyan térségek népességmegtartó képességét erősítheti, amelyek természeti értékekben gazdagok, megélhetési lehetőségekben azonban szegények.

A tanácskozás résztvevői megállapították, hogy a tradicionálisan használt gyógynövények nagy része nem sorolható be aggálytalanul egyik, az uniós jog által ismert és elismert termékkategóriába sem: egészségmegőrző-betegségmegelőző hatásuk az élelmiszerektől, előállításuk és felhasználásuk módja pedig a gyógyszerektől egyértelműen megkülönbözteti őket. Ezért a gyógynövény-készítmények besorolására Európa-szerte alkalmazott különböző köztes kategóriák megszüntetésére irányuló uniós törekvést életszerűtlennek és elhibázottnak tartották. Ennek a valóságban ténylegesen létező határterületnek a szabályozását jól szolgálta a Magyarországon 1987 óta létező gyógytermék kategória, amelynek fenntartása és az uniós joggal való összhangjának megteremtése nemzeti érdekünk. Az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló törvény[1290] (Gytv.) 2011. július 1-jén hatályba lépett módosításával[1291] a jogalkotó megteremtette a gyógytermék kategória fennmaradásának jogalapját. Új nyilvántartásba vételi és forgalomba hozatali engedélyek kiadására azonban a hatályos szabályozás szerint nincs lehetőség, továbbá nem egyértelmű, ki dönti majd el, melyek azok a termékek, amelyek valamennyi sajátosságukat figyelembe véve a hagyományos növényi gyógyszer kategóriába sorolhatók. Ezért javasolták, hogy a jogalkotó az ide vonatkozó miniszteri szintű szabályozás[1292], valamint az egyéb kapcsolódó jogszabályi rendelkezések módosításával szilárdítsa meg a gyógytermékek helyzetét, és tegye lehetővé növényi alapú gyógytermékek forgalomba hozatalára vonatkozó új engedélyek kiadását. További javaslataik többek között a minőségbiztosítási rendszerbe való bekapcsolódás kormányzati támogatását, az eredetvédett gyógynövény-termékek körének bővítését, a gyógynövényekkel kapcsolatos tudás felelevenítését, az ágazat pályázati forrásainak kiszélesítését tartalmazták.

A Pannonhalmi Nyilatkozat elveinek végrehajtása

A nyilatkozatban megjelölt kulcsterületeken az év során az első gyakorlati lépések is sorra megtörténtek.

[1290] 2005. évi XCV. törvény

[1291] A Gytv. 32. § (9) bekezdés e szerint a 2011. március 31. napján már forgalomban lévő olyan gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású anyagok és készítmények, amelyek valamennyi sajátosságukat figyelembe véve a hagyományos növényi gyógyszerek kategóriájába sorolhatók, gyógyhatásra való hivatkozással lejárati idejükig, de legkésőbb 2013. április 1. napjáig forgalmazhatóak.

[1292] 10/1987. (VIII.19.) EüM rendelet

(*a helyi termelők hozzáférése a helyi piacokhoz*) A helyi termelői piac létesítésére irányuló erőfeszítések esélyeit és nehézségeit tesztelte a JNO által támogatott terepkutatás mintaterületén a nagymarosi Kerek Egylet. A kutatás folytatásaként a nagymarosi termelői vásár létrehozása és sikeres működtetése során szerzett tapasztalatokat szeretnénk kamatoztatni egy közeli kistérség központjában létesítendő piacon. Küszöbön áll az ezzel kapcsolatos szándéknyilatkozat aláírása, melyben a váci egyházmegye, az Eötvös Lóránd Tudományegyetem, az Apor Vilmos Katolikus Tanítóképző Főiskola és irodánk közösen vállalnak felelősséget egy komplex vidékfejlesztési modellkísérlet támogatásáért. A nyilatkozat aláírói szükségesnek és lehetségesnek látják, hogy az egyházmegye területén, a fenti célok jegyében jelenleg is zajló kezdeményezésekre építve átfogó fenntarthatósági program induljon, és ennek tapasztalatai tudományosan értékelhető tanulságokkal járuljanak hozzá a pannonhalmi folyamat megvalósításához. A helyi erőforrások felmérése nyomán olyan komplex fejlesztési programokban kívánnak közreműködni, amelyek a tájadottságoknak megfelelő gazdálkodási lehetőségek jobb kihasználását teszik lehetővé.

Magyarországon szinte korlátlanok a termelő és fogyasztó közötti távolság lerövidítésében, a tájbarát, munkaintenzív, minőségi termelésre képes kisléptékű mezőgazdasági vállalkozások fejlesztésében rejlő lehetőségek. Más szóval: látványos a lemaradásunk az európai trendekhez képest. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy hagyományos kormányzati eszközökkel, külön anyagi ráfordítás nélkül lehetne jelentős javulást elérni. Ennek eszközei: a Pannonhalmi Nyilatkozatban foglalt jogi akadálymentesítés végrehajtása, valamint a fejlesztési források átcsoportosítása. E kettő alapjait az elfogadás előtt álló Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégia hivatott megteremteni.

(*a régi tájfajták megmentése és hasznosítása*) A pannonhalmi folyamat jelképévé válhat a hazai gyümölcsfafajták egykori gazdag sokféleségének helyreállítására indított mozgalom. A Kárpát-medencei Gyümölcsész Hálózat kezdeményezését felkarolva a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa szeptemberben együttműködési megállapodást írt alá a katolikus, református és evangélikus egyházak főpásztoraival (nyolc püspökkel és két érsekkel), a Vidékfejlesztési Minisztérium politikai államtitkárával, melynek nyomán eddig több mint hetven gyülekezet ajánlott fel földterületet fajtagyűjteményes gyümölcsöskertek kialakítására, ahol az állami génbankokból illetve helyi gyűjtőmunkából származó csemetékkel megkezdődhet a telepítés. December 6-án a béri evangélikus templomkert, majd két hétre rá a markazi katolikus templomkert ünnepélyes felavatásával a visszatelepítési mozgalom a gyakorlatban is megindult. A megállapodás további sorsáról a következő alfejezetben írunk részletesebben.
Javaslattal fordultunk a közoktatásért felelős államtitkársághoz, közreműködésüket kérve, hogy az iskolák bekapcsolódhassanak a tájfajták újrahonosításába és hasznosításába. Meggyőződésünk szerint ez összhangban állna az új Nemzeti Alaptanterv törekvésével, amely kijelöli a hagyományos helyi tudás helyét a tanrendben. Vállalkozásunk pedagógiai hasznát a helyi identitás elmélyítésében, a természetismeret gyakorlati oldalának erősítésében látjuk.

(*helyi termékek a közétkeztetésben*) Szorgalmaztuk a helyi termék megjelenését az iskolai közétkeztetésben. Májusban a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa és az oktatási jogok biztosa közös felhívást hozott nyilvánosságra e tárgyban. A nyilatkozatban utaltunk arra, hogy az OÉTI vizsgálata bebizonyította, hogy a nehezen ellenőrizhető, távoli forrásokból származó tömegtermékre alapozott gyermekélelmezés nem képes eleget tenni a jogszabályokban megfogalmazott elemi egészségügyi normáknak. Ez utóbbiak küszöbön álló szigorítása az Emberi Erőforrás Minisztérium (a beszámolási időszakban még Nemzeti Erőforrás Minisztérium) részéről elkerülhetetlenné teszi e tevékenység újragondolását. A biztosok arra hívták fel a figyelmet, hogy a helyi termelőktől átvett élelmiszer részesedésének növelésével egészségesebb és változatosabb ellátást lehetne biztosítani. Felhívásuk és a Pannonhalmi Nyilatkozat is tartalmazza azokat a jogi, adminisztratív és technikai akadályokat, melyeket az illetékeseknek ehhez le kellene győzniük. Az

e célra létrehozott tárcaközi bizottság munkájában irodánk is képviselteti magát. A bizottság 2012 februárjára eljutott oda, hogy a korábbi nem kötelező útmutatót felváltó miniszteri rendelet első tervezete is elkészült. Sajnos a tervezetben a helyi termelőkkel való szorosabb kapcsolat nem érvényesül eléggé (csupán a tej vonatkozásában), ezt szóvá is tettük és kértük, hogy a korábban pozitívan fogadott javaslatokat a minisztérium ténylegesen használja fel a jogszabály végleges változatában.
Tereptapasztalataink alapján feltételezzük, hogy a fenti törekvéseknek elkötelezett helyi kezdeményezések sikeréhez nagymértékben hozzájárul, ha nem elszigetelten lépnek fel, hanem egymással együttműködve. Ezért egy vagy több kiválasztott területen, a helyi erőforrások előzetes felmérése alapján, azokat a szinergikus lehetőségeket szeretnénk megvizsgálni, amelyek a különféle fenntarthatósági programelemek – élelmiszer-önrendelkezés, közétkeztetés, fajtagyűjtemények, megújuló energia-projektek és egyéb, pl. kulturális vállalkozások – összekapcsolásából adódhatnak.

A JNO tevékenysége a táji adottságokhoz alkalmazkodó, a Kárpát-medencében régóta termesztett gyümölcsfajták megőrzésében való együttműködés elősegítésére

A 2011. szeptember elején elkészült „Megállapodást" eredetileg a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája, a Vidékfejlesztési Minisztérium és intézményei (Génbank Tanács, SZIE), 6 egyházi vezető és a Kárpát-medencei Gyümölcsész Hálózat (KMGYH) írták alá. Az aláírás óta a megállapodáshoz még többen csatlakoztak.

(*a területek felmérése*) Ahogy arra már korábban utaltunk, a régi tájfajták megőrzésének szűk keresztmetszete az ültetési terület. A JNO által tető alá hozott megállapodás központi eleme az, hogy a helyi plébániák és az általuk képviselt, vezetett közösségek vállalták, hogy befogadják és gondozzák a megállapodásban szintén részt vevő szakmai szervezetek által rendelkezésükre bocsátott facsemetéket. A régóta termesztett gyümölcsfajták megőrzésére területeket felajánlók részére a JNO kérdőívet szerkesztett. Ezek visszaküldésével a jelenlegi (a beszámolási időszak végén fennálló) állapot szerint több mint 40 kert több mint 110 ezer négyzetméternyi területe került nyilvántartásunkba, ahová a régi tájfajtáink kiültethetők. További 30 jelentkező adatainak a felmérése folyamatban van.

(*a gyümölcsfa csemeték felmérése*) A megállapodásunk lényege, hogy a területet biztosítani tudó egyházkerületeket összehozzuk a gyümölcsfaoltványokat előállítani tudó állami és civil szakmai szervezetekkel. A génbankok által megőrzésre ill. elszaporításra javasolt tájfajták csemetéit biztosítani, adni tudók részére ezért egy másik kérdőívet szerkesztettük és küldtük ki a génbankoknak és a KMGYH-nak. A felajánlott kertek és a tájba illő (visszaültetendő) tájfajták egyeztetéséhez fajta-termőhely lapot szerkesztettünk. Végül pedig a magángyűjteményekben (KMGYH), illetőleg szórványosan bárhol fellelhető megmentendő tájfajták génbanki nyilvántartásba vételéhez is készült egy adatlap, ami széles körben terjeszthető.

(*minta-kertek*) Az első két „minta-kert" idén ősszel meg is valósult; az egyik Nógrád megyében egy evangélikus lelkészi kertben (Bér településen), a másik egy katolikus plébániakertben Markazon. Az ültetéshez szakmai útmutató készült. A kertek tervezése – a kerttulajdonosok és gyümölcsész szakemberek egyeztetései folyamatosak, azonban további emberi és anyagi forrásokat igényelnek, amelyeket még – elsősorban a JNO-t érintő alapvető szervezeti átalakítás miatt – nem látunk még. Amennyiben a szervezeti feltételek megmaradnak vagy újakról sikerül gondoskodnunk, a 70 jelentkező templomkert beültetése a 2011-12 tél, tavasz folyamán folyamatosan valósulhat meg.

A kertekben tevékenykedők elméleti és gyakorlati képzésére, továbbképzésére az év során folyamatosan van lehetőség – ezekhez a személyi feltételeket a megállapodást aláírók biztosítani tudják majd, azonban utazás-, szállás-, étkezés költségek és oktatási segédanyagok biztosítása is szükséges lesz. A megvalósult és megvalósítandó kertek minta-, oktató-, bemutató- és értékes szaporító-, oltó, szemző-anyagot biztosító bázisokká válnak az adott tájegységben, körzetben.

III.3. Oktatáspolitika[1293]

A fenntartható fejlődést szolgáló oktatás

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának feladatkörébe tartozott a környezet és a természet állapotára közvetetten hatással lévő jogszabályok figyelemmel kísérése és véleményezése is. E körben a JNO nagy figyelmet fordított arra, hogy az oktatás, szemléletformálás jogszabályi, stratégiai keretei mennyire járulnak hozzá a környezettudatos magatartás erősítéséhez, valamint ezen túlmenően a fenntartható fejlődést szolgáló oktatás megvalósításához. A fenntartható fejlődést szolgáló oktatás az, ami több oldalról, egészében járul hozzá az oktatás, nevelés területén a jövő generációk számára méltósággal élhető, fenntartható világ építéséhez.

(*a fenntarthatóságra nevelés fogalma*) Az Európai Unió Tanácsa által 2010-ben elfogadott oktatáspolitikai dokumentum[1294] a fenntartható fejlődést szolgáló oktatásról hangsúlyozza, hogy „a fenntartható fejlődést szolgáló oktatás legfontosabb szerepe az, hogy az egyéneket és a csoportokat felvértezze a tudatos választáshoz szükséges ismeretekkel, készségekkel és attitűdökkel, mely választásoknak köszönhetően a világot olyanná alakíthatják, illetve olyannak őrizhetik meg, amelyet ők maguk és a jövő nemzedékek egyaránt olyan helynek tartanak, ahol lehet élni és dolgozni. Az oktatási intézményeknek, a helyi közösségeknek, a civil társadalomnak és a munkáltatóknak mind kulcsfontosságú szerepük van az ilyen kompetenciák kifejlesztésében és előmozdításában". Tehát a fenntarthatóságra nevelésen minden olyan tanulás támogatását, segítését értjük, amely az élhető jövőért tenni akaró és tudó, időben és térben rendszerszinten gondolkozó, felelős, együttműködő állampolgárrá válást segíti. Az oktatáspolitika biztosítja az ilyen tanulás és tanulás-segítés számára a jogszabályi, intézményi, támogatási kereteket.

2. A JNO részvétele az oktatáspolitika formálásában

A fenntartható fejlődést szolgáló oktatást szem előtt tartva vizsgálta és fogalmazta meg javaslatait a JNO iroda a hazai oktatásirányítás számára, és vett részt a szakmai fejlesztőmunkában több oktatási területen is.

(*közoktatási törvény*) A közoktatási törvény koncepciójának véleményezésekor a JNO konkrét javaslatokat fogalmazott meg, amelyek azt célozták, hogy a helyi pedagógiai programnak továbbra is legyen nevesített része a környezettudatos nevelés, és a célok közé – a személyiség és közösség harmóniájának megteremtésével kapcsolatos célok mellé – emeljék be a természettel való harmónia megteremtését, valamint a helyi környezetre szabott tanítási tartalmak és módszerek erősítését, ami a helyi közösségek fejlesztését segíti. Megfogalmaztuk azt is, hogy a földi élet jövőjének modellezésével, vizsgálatával foglalkozó kutatók szerint a válságokból való kivezető egyik leghatásosabb út a helyi közösségek fejlesztése, erősítése, függőségének csökkentése le-

[1293] A fejezet megírásához felhasználtuk a Barta Eszter, Czippán Katalin és Szüts Korinna által készített állásfoglalásokat.

[1294] Lásd *A Tanács 2010. november 19-i következtetései a fenntartható fejlődést szolgáló oktatásról*. Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel. A dokumentum magyarul elérhető az alábbi címen: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:327:0011:0014:HU:PDF

het. Erre fel kell készítenünk a most és a közeljövőben iskolába járó fiatalokat. Segítenünk kell őket, hogy felelősséget érezzenek és vállaljanak sorsuk alakításában, legyen tudásuk, legyenek eszközeik a gyors közös döntések meghozatalában, ismerjék a helyet, ahol élnek, tudjanak előre gondolkodni és tervezni. Ezért szükséges a helyi környezetre szabott tanítási tartalmak és módszerek erősítése.
Javaslatainkat pozitívan fogadta az előterjesztést kidolgozó Nemzeti Erőforrás Fejlesztési Minisztérium (NEFMI), és a szövegszerű javaslatokat beépítették a koncepció végleges tervezetébe.

(*a nemzeti köznevelésről szóló törvény*) A törvény tervezetének véleményezésekor megállapítottuk[1295], hogy a koncepcióhoz fűzött javaslataink egy része megjelenik a tervezet szövegében is, továbbá a pedagógusok kötelességévé teszi a környezettudatos nevelést is. Véleményünkben ezért a törvénytervezet egyetlen lényeges elemére, a nyolc évfolyamos általános iskolák állami támogatásának feltételére összpontosítottunk, és kinyilvánítottuk, hogy ebben a formájában a tervezet nem alkalmas az Országgyűlés általi megvitatásra. Indokaink többek között a következők voltak:
- Az általános iskola a legtöbb faluban az utolsó közösségformáló, kultúrateremtő intézmény, fennmaradása létkérdés a községek integritása, lakóik identitása szempontjából, azokból a községekből, ahol a nyolc osztályos általános iskola megszűnt, a szülő korú, keresőképes népesség elvándorol, azaz ezek a községek elpusztulnak.
- Az ország településszerkezetének ilyen értelmű átalakítása pedig súlyos veszélyt jelent a szociális és ökológiai fenntarthatóságra nézve. A településszerkezet gyors változása a közösségek felbomlásával, a hagyományos kulturális minták elértéktelenedésével, az antiszolidáris viselkedés elterjedésével, felelőtlen életvezetéssel stb. jár együtt.
- Az elhagyott, leértékelődő vagy használhatatlanná vált infrastruktúra az elnéptelenedő falvakban, illetve az ellátások iránt hirtelen megnövekvő igény a városokban terheli a nemzetgazdaságot, és jelentős mértékben hozzájárul a hatékonysági mutatók tartósan kedvezőtlen alakulásához. Az elhagyott, gondozatlan táj elvadul, az élőhelyek ökológiai egyensúlya megbomlik, invazív növény- és állatfajok áldozatául esik; míg a migránsokat fogadó városi agglomerációk terjeszkedése ezzel egyidejűleg a zöldterületek rohamos fogyatkozásának lesz előidézője.
- Továbbá szembeötlő az ellentmondás a kormány által meghirdetett vidékfejlesztési politika és a törvénytervezet vitatott pontja között. A vidékfejlesztési politika támogatja többek között az élelmiszer önrendelkezés és az agrár-környezetvédelem törekvéseit, a tájbarát mezőgazdaságot, valamint a községek népesség megtartó képességének erősítését, abban a tudatban, hogy belátható időn belül a városok nem képesek se munkalehetőséget, se lakást biztosítani a falvakat elhagyó népesség számára. Ehhez képest a falusi iskolák tömeges megszüntetése (valamint a kisebb falvakban az önálló önkormányzatiság feltételeinek egyidejű felszámolása az új önkormányzati törvény tervezete szerint) megfosztja e településeket a munkaképes, fiatal lakosság jelentős részétől, a helyi közösségek megerősödésének és a helyi tudás átadásának elemi intézményeitől, valamint a helyi kezdeményezések szempontjából kulcsfontosságú önálló politikai cselekvőképesség maradékától.
Bár választ a NEFMI-től nem kaptunk, az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat szövege már nem tartalmazta a kifogásolt korlátozó rendelkezést.

(*felsőoktatás*) A felsőoktatási törvény koncepciójáról készített véleményünkben[1296] üdvözöltük, hogy a koncepció a magyar felsőoktatás egésze küldetésének tekintette a felelős, környezettudatos értelmiség nevelését. Javasoltuk, hogy az alapelvek között jelenjen meg a természet, a társadalom és a gazdaság sajátosságainak és összefüggéseinek rendszerben történő értelmezése.

[1295] Lásd a beszámoló-CD állásfoglalásokat tartalmazó függelékében, JNO-706/2011 ügyszámon (állásfoglalás a nemzeti köznevelésről szóló törvény tervezetéről)
[1296] JNO-24/2011

Véleményünkre a NEFMI felsőoktatási helyettes államtitkára jelezte, hogy megjegyzéseinket a törvény kodifikációjánál figyelembe fogják venni.
A nemzeti felsőoktatási rendszerről szóló törvény tervezetének véleményezésében elsődlegesen a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács felkérésére, a Tanács szakmai és stratégiai munkabizottsága tagjaiként vettünk részt. Állásfoglalást[1297] adtunk ki a törvénytervezet azon pontjaihoz kapcsolódóan, amelyek a felsőoktatás minőségének javítására irányuló szándék érvényesülését akadályozzák, vagy társadalmi igazságtalanság forrásai lehetnek, illetve sértik az egyetemi autonómia elvét. Rámutattunk azon feltételekre, melyek nélkül nem teljesülhet a jövő nemzedékek iránt felelősséget érző, az emberhez méltó élet, és a hosszútávon is működő gazdaság feltételeit megteremteni képes értelmiség képzése. A tervezetet nem tartottuk országgyűlési megvitatásra alkalmasnak.
Állásfoglalásunkat a NEFMI-nek is megküldtük, kiegészítve[1298] avval, hogy a koncepcióval ellentétben a törvénytervezetben már nem jelenik meg a magyar felsőoktatás egésze küldetéseként a felelős, környezettudatos értelmiség nevelése. Egyfajta minimumként javasoltuk, hogy a törvénytervezet preambulumát – az Alaptörvény szellemének, valamint a kormány által elfogadott felsőoktatási koncepciónak való megfelelés, illetve a jelenleg hatályos törvényhez viszonyított visszalépés elkerülése érdekében – a következőképpen módosítsák: „Az új törvény – összhangban a magyar felsőoktatás évszázados hagyományaival, az európai egyetemek Magna Chartájával és az Európai Felsőoktatási Térség, Európai Kutatási Térség értékeivel, stratégiai célkitűzéseivel, és megfelelve a munkaerő-piaci, a tudománypolitikai, társadalompolitikai, környezetpolitikai, valamint a gazdasági igényeknek, és ezek rendszerszintű kezelésének – a magyar felsőoktatás jelenleg is magas színvonalának további emelését, nemzetközi versenyképességének fokozását szolgálja."
Állásfoglalásunkra választ nem kaptunk, de javaslataink egy része bekerült az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslatba.

(*közreműködés a fenntarthatóságra nevelést támogató szakpolitikai munkában*) A JNO munkatársai aktívan részt vettek a fenntarthatóságra nevelést támogató szakpolitikai munkában, így egy olyan *nemzetközi munkacsoport* tevékenységében, ami az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (EGB) égisze alatt *a fenntarthatóságra nevelés stratégiájának egyes kérdései*vel foglalkozott[1299]. A munkacsoport azokat a kompetenciákat gyűjtötte össze, amelyekkel az oktatással, neveléssel, képzéssel, kommunikációval foglalkozó szakembereknek kell felvértezniük magukat ahhoz, hogy munkájukkal hozzájáruljanak a fenntarthatóság felé történő elmozduláshoz, segítsék, fejlesszék a tudatos tanulást. A kompetenciákat a fenntarthatóságra nevelés három meghatározó területe szerint csoportosították:
- holisztikus nézőpont az integrált megközelítések és gyakorlat fejlesztése érdekében;
- a fenntartható jövő érdekében, a múltbéli történések tapasztalataira alapozva, a jelen gyakorlatok megváltoztatásához szükséges tudás és képességek felismerése és fejlesztése;
- a társadalomban és ehhez az oktatás, szemléletformálás terén szükséges változás előmozdításának képessége.
A munkacsoport szakpolitikai javaslatokat is tett a tanulás segítőinek széleskörű felkészítéséhez. Az Irányító Bizottság 2011 áprilisában elfogadta az erről szóló dokumentumot[1300]. A munkacsoport eredményeit felhasználva a JNO Iroda – együttműködve más partnerekkel – megszervezte a „Learning to Change for Sustainability - Tanulás a fenntarthatóságért, változás a

[1297] Lásd a beszámoló-CD állásfoglalásokat tartalmazó függelékében, a JNO-705/2011 ügyszámon (a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása a nemzeti felsőoktatási rendszerről szóló törvény tervezetéről)
[1298] JNO-27/2011
[1299] Az ENSZ EGB Fenntarthatóságra Nevelés Irányító Bizottsága által felkért – az oktatói kompetenciákkal foglalkozó – nemzetközi munkacsoport
[1300] Learning for the future: Competences in Education for Sustainable Development. United Nations Economic Commission for Europe, Geneva. A dokumentum elérhető az alábbi címen: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/esd/6thMeetSC/Learning%20for%20the%20Future_%20Competences%20for%20Educators%20in%20ESD/ECE_CEP_AC13_2011_6%20COMPETENCES%20EN.pdf

fenntarthatóságért" című konferenciát[1301].
Munkatársaink ugyancsak részt vettek Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottsága alapította „Fenntarthatóságra Nevelés Kerekasztal" létrehozásának előkészítésében, a munkát indító konferencián és a további tevékenységekben, többek között munkatársunk írta a fenntarthatóságra nevelés hazai célrendszerének és feladatainak kialakítását megalapozó vitaindító dokumentumot[1302],[1303].

III.4. A biológiai sokféleség megőrzése[1304]

Bevezetés

(*mire jó a biológiai sokféleség megőrzése?*) A JNO fennállása során feltűnően kevés panasz érkezett a biodiverzitás csökkenése – a vadon élő állatok, növények számának mérséklődése, a fajok eltűnése – miatt. Pedig a hazai lápok, füves puszták, ősgyepek, löszös vagy sziki tölgyesek az intenzív, vegyszeres mezőgazdaságnak, az autópálya építésnek és egyéb „fejlesztéseknek" köszönhetően napjainkban is szinte hírmondó nélkül tűnnek el. A nemzeti parkokon kívül megmaradt alföldi ősgyepek 30%-át 1990 után törték fel az új tulajdonosok. Az elmúlt két évtizedben az új erdőtelepítéseket is szinte mind az ősgyep-maradványokra tervezték. Egy löszpuszta gyepnek 400 év kell, hogy regenerálódjon, de már soha nem lesz olyan fajgazdag – 60-80-féle védett és nem védett virágos növénnyel és a hozzá kapcsolódó rengeteg lepkével, bogárral és más rovarfajjal, madarakkal – mint korábban volt, mert a környező degradált, intenzíven gyomirtózott területekről sincs, ami oda újra betelepüljön.
Ha motiválni akarjuk az embereket, hogy megvédjék a biológiai sokféleséget, tudatosítani kell megőrzésének és fenntartható használatának előnyeit, s elvesztésének következményeit. A biológiai sokféleség, az élet változatossága biztosítja számunkra többek között az ételt, a gyógyszereket, termesztett növényeink virágainak beporzását, a növény- és háziállat nemesítés változatos örökítő anyagát, a fűtő- és üzemanyag egy részét, a légköri széndioxid megkötését – mindezek nélkül az élet elképzelhetetlen. A biológiai sokféleség védelme egyben az ember védelmét is jelenti, hiszen az ember lelki jóllétének sem mindegy, hogy „kultúrsivatagban" vagy virágos réten, természet-közeli erdőben jár-e.

(*az erdők nyújtotta legfontosabb javak és szolgáltatások*) 2011-et az ENSZ az erdők évének nyilvánította, felhívva a figyelmet az erdőknek az emberi faj fennmaradása szempontjából is kitüntetett jelentőségére. Az erdő, mint természetes élőhely támogató szolgáltatásai teszik lehetővé az életet. Az erdő gátolja a talajeróziót, biztosítja a vízciklust, a vízmegtartást, a talajképződést; a fotoszintézisben a szerves anyagok felépítését CO_2-ből és vízből. Az erdők ezzel jelentősen hozzájárulnak a légköri oxigén termeléshez, a levegőt tisztítják, biztosítják a megfelelő páratartalmat. A fosszilis tüzelőanyagok elégetéséből származó megemelkedett légköri CO_2-ot megkötik és a faanyagban tárolják. A nagy kiterjedésű erdők szerepe fontos a klímaszabályozásban, a klímaváltozáshoz történő alkalmazkodásban. Betegségek terjedését is akadályozzák az erdők a kórokozók természetes ellenségeinek fenntartásával. Emellett a csapadékvizet visszatartva az árvizek ellen is részleges védelmet nyújtanak. A vegyes korú erdő ellenáll a széldöntésnek is, míg az azonos korú fák együtt dőlnek sokszor nagy területeken.

[1301] Részletesebben ld. a beszámoló társadalmi kapcsolatokról szóló fejezetében, valamint a JNO honlapján a következő címen: http://www.jno.hu/hu/?&menu=talalkozok2011&doc=iucn-beszamolo-111019
[1302] JNO-62/2011
[1303] A kibővített dokumentumot a beszámoló-CD függeléke tartalmazza.
[1304] A fejezet megírásához felhasználtuk a Jánossy László és Zlinszky János által készített állásfoglalásokat.

Az erdei termékek ingyen kapott ökoszisztéma szolgáltatásai a vadhús, az erdei gyümölcsök, gombák, gyógynövények, a tűzifa, a bútorfa, az épületfa. Az erdő szabályozó szolgáltatásai közül kiemelendő az idegenhonos inváziós fajok kontrollja, hiszen a jól záródó lombkoronaszint alatt nem nő invazív faj. Az erdő élőlényei részt vesznek a magok terjesztésében, az erdei vadméhek a termények beporzásában. E szolgáltatások meglétét természetesnek vesszük, fogyatkozásukat, hiányukat csupán késve, közvetetten észleljük.

A jövő nemzedékek és az erdészeti politika

A hazai erdők nyújtotta ökológiai javak és szolgáltatások megőrzése, fejlesztése azon múlik, milyen mértékben sikerül az erdőgazdálkodást az átfogó értelemben vett fenntarthatóság elveivel – az eddiginél hatékonyabban – összehangolni. Az erdőként való hasznosítás esetében a fő kérdés az, miként lehet az erdőkben úgy gazdálkodni, hogy a gazdálkodás során ne sérüljenek, avagy helyreálljanak az alapvető ökológiai funkciók. Az erdőborította területek más típusú hasznosítása esetében az a kérdés: mekkora erdőterületet lehet megszüntetni, beépíteni, illetve mezőgazdasági területté alakítani anélkül, hogy az erdők elvesztése végzetes környezeti, gazdasági és társadalmi hatásokkal járjon.

(*a hazai Natura 2000-es erdők*) Az idős állományú, természetes és természetközeli, holt faanyagban is gazdag, elegyes erdők a biológiai sokszínűség hordozói, és a CO_2 legfontosabb raktározói. Sajnos ebből az erdőtípusból találunk a legkevesebbet Európában. A hazai Natura 2000 erdők természeti állapota nem okvetlenül jó, nem ezért jelölték őket. A közösségi jelentőségű erdőtársulások fajgazdagsága, épsége alapján vizsgálva a hazai Natura 2000-es erdők 7%-a kedvezőtlen, 87%-a kifejezetten rossz állapotban van. A kedvező védelmi helyzetet – az irányelv értelmében is – helyre kell állítani, illetve ha már helyreállt, fenn kell tartani, illetve fejleszteni.

(*a JNO erdőkkel kapcsolatos tevékenységének, állásfoglalásainak elvi, jogpolitikai alapjai*) A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája igyekezett az erdőkkel kapcsolatos állásfoglalásait, programjait tudományosan megalapozni. Ennek érdekében szakértőktől áttekintő kutatást rendeltünk, illetőleg kiinduló pontnak vettük az erdőtörvényt és az ahhoz vezető terveket, programokat, valamint szakmai vitákat melyekben annak idején, ahogyan arról a 2008-2009-ről szóló beszámolónkban részletesen írtunk, magunk is részt vettünk. A JNO által megrendelt kutatás megállapította, hogy a XIX. század vége óta Magyarország (a mai országhatáron belüli területen) erdeinek 60%-át veszítette el, melynek nagy részét később faültetvényekkel pótolták. Érintetlen, őserdőnek tekinthető erdei élőhely hazánkban gyakorlatilag nem található. Erdeink ma 2 millió hektárnyi összterülete növekszik ugyan, ám a növekedés leginkább az ültetvényeknek köszönhető, amelyek ökológiai szolgáltatások tekintetében messze elmaradnak a természetes erdőktől.
A Nemzeti Erdőprogram 2006-2015 számos ponton előremutató, modern szemléletű dokumentum, amely hangsúlyozza a többcélú, rendszerszemléletű erdőgazdálkodás fontosságát. Azt az alapelvet képviseli, hogy az erdő védelmi, szociális és kulturális vonatkozású hasznai megelőzik az anyagi jellegűeket; a természeti értékek és területek általános védelmének a kiemelt természetvédelmi oltalom alatt nem álló területeken is érvényesülnie kell; az erdei ökoszisztéma megőrzésének feltétele a természetes folyamatokat követő erdőkezelés. Az Erdőprogram lényeges megállapításai, célkitűzései alapvetően befolyásolták a hatályos, új erdőtörvényt. Az erdőtörvény 2009. évi módosításának véleményezésekor a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa állásfoglalásában határozottan kiállt az erdők, mint közjavak fenntartható kezelése és haszonvétele mellett. Állásfoglalásában egyebek mellett felhívta a figyelmet arra, hogy a védett és Natura 2000 erdők erdőtervezésének a nyilvánosság bevonásával kell történnie, védett és Natura 2000 erdőkben a tarvágás ne lehessen opció, s védett területen a természetvédelmi rendeltetés mellé ne legyen adható gazdasági rendeltetés.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája fontosnak tartotta, hogy a jelentős viták tüzében formálódott erdőtörvény tartalma megmaradjon, a természetvédelmi vállalások, célkitűzések szintje ne csökkenjen 2011 után sem, az erdőtörvény körüli újra fellángoló vitákban, amelyekben a JNO munkatársai aktívan részt vettek, illetve a törvény esetleges újbóli módosításakor ez a szint egy mindenképpen fenntartandó, minimum szint maradhasson.

A vadászat, az erdőgazdálkodás és a természetvédelem egyes kérdéseinek vizsgálata

2011 februárjában Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes levele a vadászható fajok módosítási javaslatával nagy vitát váltott ki szakmai és civil szervezetek között. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája, összhangban törvény adta jogaival és lehetőségeivel, valamint az elmúlt években kialakított működési elvekkel és munkamóddal, a levélben felvetett, a hazai vadásztársadalmat érintő halaszthatatlan kérdéseket és megoldási javaslatokat tágabb értelmezési körben, a környezeti, társadalmi és gazdasági rendszerek szintjén, a vadászattal, vadgazdálkodással, erdőgazdálkodással, erdei haszonvételekkel kapcsolatos helyzetet áttekintve, valamennyi érdekelt fél bevonásával, hosszabb távra tekintve igyekezett értékelni. Semjén Zsolt, Fazekas Sándor vidékfejlesztési miniszter, vadászati érdekképviseleti szervezetek, természetvédő civil szervezetek és a JNO részvételével a beszámolási időszakot követően, 2012. február 17-én került sor az e szempontokat figyelembe vevő megállapodás aláírására. 2011-ben a JNO az előkészítő munkában a következő szempontokat vette figyelembe.

(*a hazai nagyvadállomány problémái; okok és következmények*) A mező- és erdőgazdálkodók, a természetvédelem képviselői, s számos vadgazdálkodásban illetékes egybehangzó véleménye szerint a hazai nagyvadállomány nagysága, különösen a vaddisznó, az őz és a gímszarvas esetében, az ország egész területén meghaladja – olykor jelentősen – az élőhelyek természetes vadeltartó-képességét. Az azonos korú, növényfajokban szegény, cserjeszint nélküli erdőállományok vadtűrő képessége a természet-közeliénél jóval alacsonyabb. A vaddisznó megnövekedett létszáma jelentősen korlátozza az erdők haszonvételi lehetőségeit (erdei termékek, gyógynövények gyűjtése), illetve jelentős károkat okozhat a földön fészkelő védett és vadászható madarak és más apróvadak állományában.
A vadhatás egyes erdeinkben olyan mértékű, hogy az már lehetetlenné teszi mind az erdők természetes felújulását, mind az ültetett erdők felnövekedését. Az erdő újratelepítése csak ültetéssel és a vadak kerítésekkel történő kizárásával biztosítható. A vadhatás nagymértékben akadályozza ugyanakkor a jelenlegi erdőgazdálkodásról a fenntartható erdőgazdálkodásra való átállást.
A nagyvadállománnyal kapcsolatos vitás kérdések megválaszolásához, illetve a vadak okozta nem kívánatos hatások mérsékléséhez szükség lenne a vadállomány, illetve a mező- és erdőgazdasági vadkár szakmai konszenzuson alapuló módszertannal történő, a gazdálkodóktól független szervezet által végzett rendszeres monitorozására; a vadgazdálkodás minőségi elveinek figyelembe vételével a hazai nagyvadállomány jelentős, tervszerű apasztására. E téren a vadászat a hiányzó nagyragadozókat helyettesítő szerepet tölthetne be, hozzájárulva az ökológiai stabilitás megteremtéséhez. Szükség volna továbbá az erdészeti gyakorlat elmozdítására a folyamatos erdőborítottság melletti, fenntartható gazdálkodás irányába.

(*a hazai apróvad-állomány problémái; okok és következmények*) A hazánkban vadászható, fogyatkozó létszámú apróvadak (elsősorban a mezei nyúl, fácán, fogoly) mezőgazdasági területekhez kötődő fajok. Az állományaikban tapasztalható negatív tendenciákért az iparszerű, intenzív mezőgazdasági gyakorlat elterjedése az első számú felelős. A nagytáblás monokultúrák térhódítása, a fokozott gépi művelés, a vegyszerhasználat, a szegélyterületek, bokrosok, fasorok eltűnése felszámolta, leszűkítette e fajok élőhelyét és táplálékbázisát. A formálódó vidékstratégia éppen ezek miatt a tendenciák miatt támogat egy sor agrár-környezetgazdálkodási intézkedést, közöt-

tük a madár és apróvad élőhely-fejlesztési szántóföldi célprogramot.
Valamennyi kártevőként számon tartott szőrmés ragadozó és madárfaj esetében alapvető fontosságú lenne hosszú távú, országos szintű, egységes módszertannal elvégzett, szakmai konszenzuson alapuló állomány- és hatás-monitoring. Ezen adatok birtokában lehetséges az állomány szabályozásával kapcsolatos érdemi döntéseket meghozni. A ragadozók közül kiemelkedő az országos szinten nagy állományokkal rendelkező róka hatása. A rókák veszettség elleni immunizálása következtében „kiiktattuk" az egyik legfőbb természetes állományszabályzó faktort, miközben a jelenlegi éves teríték és csapdázás nem képes ezt a korlátozó tényezőt pótolni.

(*a vadfajok, illetve a védett fajok okozta kár kérdésköre*) A megtérített vadkár 2009-ben Magyarországon 1,5 milliárd forint volt, az évi teljes vadászati bevétel 10%-a. A valóságos vadkár azonban csupán a mezőgazdasági területeken is ennél jóval nagyobb lehet, hiszen nem minden vadkárt jelentenek be a tulajdonosok és földhasználók, mivel annak érvényesítése sok esetben jogi huzavonákkal jár, amit a kisméretű gazdaságok sokszor nem képesek felvállalni. Az erdőgazdasági vadkár 2009-ben 118 millió forint volt. Tekintettel az erdők állapotára és a helyenként jelentős mértékű vadhatásra, ez az összeg bizonyosan töredéke a valóságosnak, különösen akkor, ha a vadvédelmi kerítések telepítését, karbantartását is figyelembe vesszük. A mezőgazdasági és erdészeti vadkár felmérésével a nagyvadak állományaira is következtetni lehet. Sok esetben ez lenne a könnyebben járható, és módszertanilag is pontosabb út – ehhez azonban független, azaz az erdő-, illetve mezőgazdálkodói, illetve a vadgazdálkodói oldalon sem érdekelt testületek által elvégzett, szakmai konszenzuson alapuló hatásmonitoring szükséges.
A védett fajok okozta kártétel érvényesítése – bár erre a jogi lehetőség adott – Magyarországon a gyakorlatban ritkán valósul meg. A vadludak és darvak táplálkozó-területeinek fenntartására és fejlesztésére, részben pedig éppen az általuk okozott mezőgazdasági kár kompenzálására 2009-ben meghirdettek egy ennek szentelt agrár-környezetgazdálkodási zonális célprogramot is. Sajnálatos módon ez a célprogram alig-alig indult be. A nem védett, nem vadászható kategóriába tartozó kormorán, seregély, bütykös hattyú kártételét egyik oldal sem „téríti meg". E fajok szabályozottan, olykor engedélyhez kötötten riaszthatóak és gyéríthetők.

(*szakmai megalapozottság és szakmai egyeztetés szükségessége*) Az Országos Vadgazdálkodási Adattárban található állományadatok nagymértékű, akár nagyságrendi eltéréseket mutatnak az állami természetvédelem által is alkalmazott, elfogadott monitoring módszerekkel gyűjtött adatoktól, illetve az ezekből adódó állománybecslésektől. A vélelmezett károkozásuk miatt vadászati érdekvédelmi szervezetek által gyérítésre javasolt madárfajok (egerészölyv, héja, barna rétihéja, holló), illetve esetlegesen vadászható fajjá átsorolandó fajok (vadgerle, fenyőrigó, fürj) állományainak megerősödését a vonatkozó adatsorok nem támasztják alá – a számok több esetben éppen állománycsökkenésről tanúskodnak. Szükséges tehát az adatgyűjtési módszerek összevetése, és egy általánosan elfogadott és alkalmazott módszertan kialakítása a vadak, illetve a védett fajok állományának felmérésére, ahol pedig ez szükséges, az általuk okozott hatás/kár mérésére. Az érintett érdekcsoportok megegyezésének az objektív, módszertanilag szilárd állományfelmérés az egyik alapfeltétele, ezért a JNO 2011 során szakmai fórumot rendezett ebben a kérdésben. E szakmai tanácskozás eredményére nagymértékben támaszkodtunk következtetéseink, javaslataink megfogalmazásakor.

(*konklúziók és javaslatok*)
A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának véleménye szerint a „vadászat és természetvédelem" tárgykörben kialakult vita, illetve a témára irányuló szakmai és társadalmi figyelem lehetőséget nyújthat a vad- és erdőgazdálkodás és a természetvédelem régóta tisztázatlan szakmai és jogi kérdéseinek alapos megvizsgálására, a megoldatlan problémák újratárgyalására. A JNO az ügyben saját hatáskörű vizsgálatot indított, amelynek eddigi tapasztalatai alapján javasoljuk az alábbiakban felsorolt szempontok megfontolását, illetve szükségesnek tartjuk az azo-

nosított kérdéscsoportok további alapos feltárását és tisztázását:

(*állomány felmérési monitoring, döntés előkészítés*) A JNO által szervezett háromoldalú szakmai konferencia eredményeit is figyelembe véve a vadászható és vadászni kívánt emlősök, madarak állományfelmérésének monitoring lehetőségei, a döntés előkészítés terén a következő javaslatokat tettük:

- A nagyvadak valós állományainak és a populációk területi eloszlásának felméréséhez szükség van a jelenleg használt állománybecslési, illetve monitoring módszerek áttekintésére, felülvizsgálatára és egységesítésére.
- A vadhatás és vadkár értékeléséhez, a szükséges intézkedések megtételéhez hiteles adatokkal kell rendelkeznünk a károk mértékéről, területi eloszlásáról. Ehhez a jelenleg használt hatás- és kárbecslési módszerek egyeztetése, felülvizsgálata és egységesítése, valamint a károk gazdálkodóktól függetlenül végzett, rendszeres felmérése szükséges.
- Valamennyi kártevőként számon tartott szőrmés ragadozó és madárfaj esetében alapvető fontosságú lenne hosszú távú, országos szintű, szakmai konszenzuson alapuló, egységes módszertannal végzett állomány- és hatásmonitoring. Ezen adatok birtokában lehetséges az állományok szabályozásával kapcsolatos megalapozott döntéseket meghozni.
- Át kell tekinteni a hazánkban védelem alatt álló, ám egyes más országokban vadászható madárfajok állománynagyságának és állomány-trendjeinek felmérésére szolgáló monitoring módszereket, és elemezni kell a korábban gyűjtött adatsorokat. E fajok jelentős részben vonulók, így esetükben különösen fontos a fészkelő- és átvonuló állományok hosszú távú, alapos vizsgálata, a veszélyeztető tényezők felmérése a védelmi helyzetet érintő bárminemű változtatás előtt.

Ezeknek a kérdéseknek a következetes tisztázása alapvető szemléleti változást hozhat majd a szembenálló érdekek igazságos és méltányos, a társadalmi érdekeket, az ökológiai szolgáltatásokat és a jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő megállapodások és az azokon alapuló, széles körben elfogadott és hatékony kormányzati intézkedések irányába.

(*ökológiai, rendszerszintű kérdések*) Ugyancsak a konferencia eredményeire figyelemmel fogalmaztuk meg az ökológiai, rendszerszintű kérdések vizsgálatával kapcsolatos javaslatainkat.

- Vizsgálni kell a jelenlegi erdőgazdálkodási gyakorlat vadeltartó-képességre gyakorolt hatását, párhuzamosan a vadállományok erdei élőhelyekre gyakorolt hatásával. Célunk az elegyfajokban, cserjeszintben, holtfában gazdag, vegyes korú, önmagában, ültetés és vadkerítés nélkül megújulni képes természet közeli erdő kialakítása minél nagyobb területeken.
- Vizsgálni kell a vadak téli etetésének, valamint a vadföldek fenntartásának ökológiai és gazdasági hatásait, és az eredmények tükrében felül kell vizsgálni e gyakorlat alkalmazását.
- Az apróvad-állományok hosszú távú megerősítését segíti a mezőgazdaság szerkezetátalakítása: a mozaikos, változatos agrár-élőhelyek kialakítása, valamint az extenzív művelési módok alkalmazása.
- Az agrár-élőhelyeken belül számos esetben indokolt a vizes élőhelyek megőrzése, kialakítása és fejlesztése. A szerkezetátalakítás folyamatát támogathatják különböző agrár-környezetgazdálkodási intézkedések, közöttük a madár és apróvad élőhely-fejlesztési, valamint vizes élőhelyek kialakítását ösztönző célprogramok.

<u>A JNO lápok védelmével kapcsolatos állásfoglalása és a Nagyberek víztelenítése miatti JNO beavatkozás: további példák a JNO biodiverzitást megőrző törekvéseire</u>

A lápok egészen különleges, sok ezer év alatt kialakuló és rendkívül sérülékeny élőhelyek, melyek jelentősen hozzájárulnak a biológiai sokféleség védelméhez. A lápokban a növények vizes környezetben az elhalt növényi testek levegőtől elzárt részeiből tőzeget halmoznak fel. A tőzeg és a rajta élő növénytakaró együttesen alkotja a lápot. Magyarországon kontinentális dagadólápok

fordulnak elő, ahol pangó víz adja a láp számára a nedvességet. Néhány helyen forráslápokat, míg máshol úszólápokat is találunk. Miután hazánkban 97 százalékukat már tönkretettük, fontos volt a természetvédelmi törvény megalkotásakor kimondani a lápok törvény általi (ex-lege), azaz minden külön hatósági intézkedés nélkül fennálló védettségét.
Hazánkban a lápokat szinte mindenütt a beerdősülés fenyegeti. Az 1251 ex-lege védett, többnyire igen kis kiterjedésű láp közül csak 141 helyezkedik el védett területeken. Sajnálatos, hogy 2002-ben az FVM és a KÖM nem állapodott meg, hogy a kormány írjon elő kötelezettséget az ex-lege védettség bejegyzésére, pedig akkor erre meglett volna a lehetőség. A JNO-hoz érkező, láppal kapcsolatos panaszok között legnagyobb számban az engedély nélküli vízelvezetés, a tőzegbányászás, a beszántás és a ráépítés szerepel. A lápokkal kapcsolatos állásfoglalásban[1305] rámutattunk az ex lege védelem gyakorlati megvalósításának gyenge pontjaira, hogy hatékonyabban tudjuk megvédeni a kevés, még megmaradt lápunkat.

(*a Nagyberek védett vizes élőhely víz nélkül maradt*) Súlyosan veszélyezteti a vízi élővilágot a Balaton déli partján, a Nagybereki Fehérvíz Természetvédelmi Területen a Hubertus Bt. tevékenysége. E terület, az ún. „Nekota" természeti értékekben különösen gazdag, ezért tágabb térsége többszörösen védett (országos védelem, Natura 2000, Ramsari Egyezmény). E természeti tőke megőrzése az egészséges környezethez való jogból fakadó kötelezettség, az állami szereplők, valamint a bérlő közös feladata és felelőssége. Az érintettek a feladatuknak és kötelezettségüknek nem tettek eleget. A JNO a területre vonatkozó haszonbérleti szerződés vizsgálatakor megállapította, hogy annak szinte valamennyi pontja az államra nézve feltűnően hátrányos, tisztességtelennek minősíthető és nem vesz tudomást a terület természetvédelmi értékeiről, státusáról, arról, hogy az háromszoros hazai és nemzetközi védelem alatt áll. A feltűnő értékaránytalansággal kapcsolatos jogvita eldöntése a polgári bíróság hatáskörébe tartozik, ennek megindítását állásfoglalásunkban javasoltuk is.
A vállalkozás – a másodfokú vízügyi hatóság nem megfelelő eljárásának is köszönhetően – komoly természeti kárt okozott a hazai és nemzetközi oltalom alatt álló térségnek. Az ombudsmani iroda vizsgálata szerint a vészhelyzetet a Hubertus Bt. vízleeresztése és a vízjogi engedélyezési eljárás működési zavarai is okozták. A JNO vizsgálatában megállapította, hogy a terület védetté nyilvánítását követően 32 évvel született meg az a vízjogi engedély, amely a természetvédelmi értékek figyelembe vételével írta elő a szükséges vízszintet. Csakhogy az engedélyt az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség megsemmisítette.
A főfelügyelőség iránymutatatása alapján a megismételt eljárásban kiadott vízjogi engedély már nem vette figyelembe a terület természetvédelmi igényeit és rendeltetését. A vízügyi hatóság által kiadott engedélyek ellentétesek a területre vonatkozó, 1977-óta hatályos védetté nyilvánítási határozattal és a 2004-től kötelező Natura 2000 előírásokkal. A vízügyi hatóság engedélye azért sérti az előírásokat, mert a Hubertus Bt-nek nem írja elő kötelezettségként, hogy mekkora vízszintet biztosítson azon a területen, amelyen gazdálkodik. Sőt – az országos jelentőségű védett természeti területen – a szükséges vízszint tartásának megkövetelése helyett a vízügyi hatóság kötelezővé tette a tökéletesen vízmentes állapot fenntartását az év kilenc hónapjában, vagyis a „Nekota" feneke alatti, talajvízszint tartását írta elő.
A JNO állásfoglalásában rögzítette, hogy szükségesnek tartja, hogy a Nagybereki Fehérvíz Természetvédelmi Terület természetvédelmi kezelési terve miniszteri rendeleti szinten kihirdetésre kerüljön, valamint felhívta a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-t, tegye meg a szükséges intézkedéseket a Nagyberek Fehérvíz Természetvédelmi Területre vonatkozó haszonbérleti szerződés felülvizsgálata érdekében.[1306] Az állásfoglalás jogi kérdéseit, így a láp jogi fogalmát, az ex lege védelem kihatásait, illetőleg a témakörben nagy vihart kavart alkotmánybírósági döntés illeszkedését a természetvédelmi szempontokkal a jogi fejezetben tárgyaljuk részletesen.

[1305] Az állásfoglalást, különösen annak bonyolult jogi vonatkozásait részletesen a jogi fejezet természetvédelmi alfejezetében ismertetjük.
[1306] A teljes állásfoglalás szövege hozzáférhető a JNO, illetőleg annak jogutódja honlapján: http://www.jno.hu/hu/af/jno-400-2011_nagyberek.pdf

Települések biodiverzitás versenye

A JNO fontos feladata az is, hogy a természetvédelmi célú civil mozgalmakat támogassa, részt vegyen kiemelkedően fontos eseményeiken. Ezek közé tartozik a 2011-ben második alkalommal megrendezett „Biodiverzitás Fővárosa" elnevezésű nemzetközi verseny, amely jelenleg öt európai államban (Franciaország, Németország, Magyarország, Szlovákia és Spanyolország) fut párhuzamosan. A verseny keretében az önkormányzatok a biológiai sokféleség területén mérték össze a tudásukat és tevékenységüket, bemutatva elért eredményeiket, környezeti teljesítményüket (pl. zöldterületek fejlesztése vagy egy-egy fontos élőhely megőrzése során). A projekt vezetője a Deutsche Umwelthilfe németországi szervezet, szakmai partnerei az IUCN (Természetvédelmi Világszövetség) és az ICLEI (Helyi Környezetvédelmi Kezdeményezések Nemzetközi Tanácsa). A JNO szakembere részt vett a verseny kérdőíveinek összeállításában, valamint a beérkezett pályázatok elbírálásában, értékelésében.
A „Biodiverzitás Fővárosa" címet 2010-ben Tata, 2011-ben Szentes városa kapta, 2010-ben Dévaványát, 2011-ben Budaörsöt különdíjjal jutalmazták. A „Biodiverzitás Fővárosa" verseny a települések elismerésén túl szerepet játszik abban, hogy az érdeklődő és a versenyben résztvevő önkormányzatok dolgozóinak a biológia sokféleséggel kapcsolatos szemlélete jelentősen megváltozzon, ami hosszabb távon elősegítheti, hogy a jövőben hozott önkormányzati döntéseknél a zöldebb, természetbarát megoldások is előtérbe kerülhessenek.

III.5. Vizeink védelme[1307]

Bevezetés

(*alkotmányos alapok, a természeti erőforrások védelmében érintett ágazatok*) Az Alaptörvényben az Alapvetés P) cikke fogalmazza meg természeti erőforrásaink védelmét, konkrétan említve a termőföld, a vízkészletek és a biológiai sokféleség megőrzésének szükségességét. Ezek – más elemekkel együtt – a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az említett három elem nemcsak önmagában igényel védelmet, hanem egymással való összefüggésben is. Ahogyan azt a vízvédelemmel, természetvédelemmel és hulladékgazdálkodással foglalkozó jogi fejezetekben is láttuk, számos olyan emberi tevékenység van, mely a termőföld vagy a vízkészletek állapotába avatkozik be közvetlenül, de közvetve befolyásolja a szárazföldi vagy a vízi ökoszisztémát is. Sok példa van arra is, hogy az ökoszisztéma, mint receptor károsodásán keresztül mutatkozik meg a vizek állapotának romlása.

(*az európai vízvédelmi jog vívmányai és a magyarországi víztestek állapota*) Az Európai Unió (EU) Víz Keretirányelve alapján a vízkészletek megőrzése magában foglalja a vizek állapotromlásának megakadályozását, továbbá jó állapotának megőrzését mindenütt, ahol ez még fennáll, valamint a meglevő állapot javítását úgy, hogy a jó állapot a lehetőségek függvényében minél előbb kialakuljon. Jó állapotról a felszíni vizek esetében akkor lehet beszélni, ha azok kémiai és ökológiai állapota is jó. A felszín alatti vizek esetében a jó állapot akkor áll fenn, ha a víztestekbe beszivárgó, valamint az onnan kivett és elszivárgó vízmennyiség egyensúlyban van, továbbá ha jó a víztestek minősége is.

[1307] A fejezet megírásához felhasználtuk a Jánossy László és Szüts Korinna által készített állásfoglalásokat.

Mint az a vízügyi szervezet által 2009-ben közzétett Országos Vízgyűjtő-gazdálkodási Tervből[1308] (VGT) ismertté vált, Magyarországon a felszín alatti víztesteknek kb. 30%-a nem éri el a jó mennyiségi állapotot, azaz a víztestekből történő vízkivételek és a különféle közvetett megcsapolások (pl. a talajvízből táplálkozó kavicsbányatavak többlet párolgása miatt keletkező vízelvonás) együttes mennyisége több mint az utánpótlódás. Egy ilyen helyzet pedig szükségszerűen magával hozza a talajvízszintek, illetve a mélyebben levő vízadók esetében a nyomásszintek csökkenését. Ha ez a csökkenés több év átlagában is megmutatkozik, akkor egyértelműen romló helyzettel állunk szemben.

(*témavizsgálatok*) A fenti elvi alapon, illetőleg a korábbi évek ügyeiből (panaszok, hivatalból indított vizsgálatok, részvétel a vizekkel kapcsolatos jogalkotásban) kiindulva alakítottuk a JNO 2011. évi munkatervét. Ebbe három olyan téma is bekerült, melyek komplexitásuknál fogva átfogó környezetstratégiai megközelítést igényelnek, mert a beavatkozásokat, azok hatását és a szükséges intézkedéseket nem lehet csak egy környezeti elemre koncentrálva megfogalmazni, hanem rendszerszemléletű, több ágazatot is érintő elemzésre van szükség. Az egyik ilyen téma a homok- és kavicsbányászat termőföldjeinkre és vízkészleteinkre gyakorolt hatásainak feltárása és a szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatok megfogalmazása volt. A második téma a felszín alatti vizek, azon belül is a termálvizek geotermikus energia hasznosítás céljából történő igénybevételével összefüggésben már megmutatkozó problémák elemzése volt. Végül, az előbbi évekhez hasonlóan továbbra is napirenden tartottuk a Duna ökológia szolgáltatásainak védelmét[1309] a különböző megalomániás, egyszempontú elképzelésekkel szemben (energia, hajózás, építési anyag kitermelés).

A kavicsbányászat hatásai a vizek állapotára

A kavicsbányászattal kapcsolatos vizsgálathoz a kiindulási alapot a Levegő Munkacsoport (LMCS) beadványa jelentette, amely bemutatta a Dél-Pesti síkságon a kavicsbányászat nyomán kialakult, sok szempontból problémás helyzetet, és intézkedéseket sürgetett a káros folyamatok megállítása érdekében.

(*a kavicsbányászat többoldalú káros hatásai*) A kavicsbányászattal számos vízvédelmi, termőföldvédelmi és a zöldfelületek védelmével kapcsolatos természetvédelmi konfliktus adódik. A mezőgazdasági területek csökkenése ugyan világméretű jelenség, de az EU talajstratégiával foglalkozó 2006-os dokumentuma[1310] szerint a magyarországi helyzet az EU-n belül az egyik legrosszabb. Pest megyében a művelésből való kivonás különösen magas, évente átlagosan 2000 hektárt tesz ki – ez az országban évente művelésből kivont terület kb. 30%-a! Természetesen a művelésből kivonásban meghatározó szerep jutott az útépítésnek, elsősorban a gyorsforgalmú utak építésének, de bizonyos mértékig hozzájárult a kavicsbányák terjeszkedése is. A művelésből már kivont területek aránya a Ráckevei kistérségben kb. 25%, a Dabasi kistérségben több mint 30%[1311]. A kavicsbányák elsősorban ebben a két kistérségben foglaltak el egyre több termőföldet.
A bányászat után visszamaradó bányatavak többlet párolgása meghaladja az évi 15 ezer m^3/nap értéket, ami egy közepes nagyságú város ivóvízszükségletét tudná fedezni. Fennáll a veszélye, hogy ez a talajvizet terhelő közvetett megcsapolás az ivóvízellátással, továbbá az öntözési igényeket szolgáló vízkivételekkel együtt már meghaladják az utánpótlódást. A keletkezett tavak közül fél tucat olyan nagy, hogy önálló víztestként bekerültek bele a VGT-be, de számos kisebb tó

[1308] VKKI, 2009. A Víz Keretirányelv hazai megvalósítása, Vízgyűjtő-gazdálkodási terv; http://vizeink.hu/files2/Orszagos_VGT.pdf
[1309] Lásd részletesebben a 2010. október 14-én kiadott „A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása a Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában" c. állásfoglalásunkban (JNO-536/2010)
[1310] EU, DG ENV, 2006. Overview of best practices for limiting soil sealing or mitigating its effects in EU-27; http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing.htm
[1311] PESTERV, 2011. Pest megye területrendezési terve – megalapozó munkarészek, tervezet

is kialakult. Ahhoz, hogy a bányatavak, mint mesterséges víztestek állapota jó legyen, elengedhetetlenül szükség van az egészséges vízi ökoszisztéma létfeltételeit biztosító rézsűkre, melyek kialakítását a bányászati tájrendezés keretében kellene biztosítani.

(*a probléma megjelenítése a Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiában*) Az LMCS által felvetett problémák teljes mértékben összhangban vannak a nemzeti vidékfejlesztési stratégia megfelelő fejezetével. A 2011 tavaszán vitára bocsátott tervezetben[1312] az alábbiak olvashatók: „A mezőgazdasági földterület és a zöldfelületek kiterjedése a beépítettség (települések, közlekedési infrastruktúra, logisztikai, kereskedelmi, vállalkozási telephelyek stb.) növekedésével csökken, a zöldfelületek elaprózódnak, a köztük lévő funkcionális kapcsolat megszűnik, az ebből adódó káros hatások erősödnek. Évente 5-7 ezer ha nagyságú termőföld kerül véglegesen mezőgazdasági művelés alól kivonásra beruházások megvalósítása miatt. Az urbanizáció és iparfejlesztés következtében a kellő körültekintést nélkülöző terület felhasználás hatására igen gyakran jó minőségű – magas aranykorona értékű – földeket vonnak ki a termelésből. Mindez visszavezethető a termőföldet védeni hivatott jogszabályok hiányosságaira, valamint arra a gazdasági sajátosságra, amely szerint a vállalkozások teljes beruházási költségein belül csak elenyésző hányadot képez a létesítmény helyszínéül szolgáló földterület".

(*a kavicsbányászattal kapcsolatos jogpolitikai, környezetpolitikai megfontolások*) A homok- és a kavicsbányászat, illetve a termőföld, valamint a vízkincs védelmének konfliktusában megmutatkozó problémák gyökerei messze vezetnek, valójában az állami tervezés, az önkormányzatiság, továbbá a piaci érdekviszonyok közötti, mélyen gyökerező konfliktusról van szó, amit egyes szakterületi stratégiák és a szükséges jogszabályi előírások hiánya, valamint egyes állami tervezési feladatokban mutatkozó elmaradások erősítenek fel.
Ezért a joganyag áttekintésével és a szükségesnek mutatkozó módosításokkal el kell érni, hogy olyan anyagi jogi, eljárási és gazdasági szabályozó eszközrendszer jöjjön létre, ami a jelenleginél hatékonyabban segíti elő az Alaptörvényben a termőföld és a vízkincs védelmére vonatkozó kötelezettség érvényre jutását. Vizsgálatunk eredményeképpen arra a megállapításra jutottunk, hogy legalább az alábbi intézkedésekre van szükség.
A termőföld védelme érdekében fontos, hogy csak annyi kavicsbánya legyen, amennyi kavicsra az építési és bontási hulladékok másodlagos nyersanyagként történő felhasználásán túl tényleges társadalmi szükséglet van. Az ilyen hulladékok felhasználásának előnyben részesítésével egyszerre két célkitűzést is szolgálni lehet. Egyrészt piac teremtődne az ilyen hulladékok hasznosítására. Csak így lenne elérhető az EU által elfogadott célkitűzés, hogy az építési és bontási hulladékok újrahasznosítása 2020-ra érje el a 70%-ot. Másrészt kevesebb új kavicsra lenne szükség, s így kevesebb termőföld kerülne végleges kivonására. Ehhez azonban el kell készülniük az építési és bontási hulladékok újrahasznosítási feltételeit meghatározó műszaki szabályozásoknak, valamint a „zöld közbeszerzés" eszközeivel is elő kell segíteni az újrahasznosítást pl. az útépítés, kerékpárút építés területén.
A fennmaradó, új kavics iránti szükségletet pedig úgy kell kielégíteni, hogy a bányászat a lehető legkevesebb termőföld veszteséggel járjon. Ehhez egyrészt az kell, hogy a hatósági engedélyezés során ténylegesen érvényesüljön az az alapelv, hogy a végleges kivonással járó tevékenységek végzését lehetőleg a relatíve leggyengébb termőhelyi adottságokkal rendelkező területeken engedélyezzék. Ehhez szükség lenne arra, hogy a több mint száz éve kidolgozott aranykorona alapú termőföld értékelés helyett egy olyan rendszert vezessenek be, ami nagyobb súllyal veszi figyelembe a talaj termékenységét. Másrészt meg kellene vizsgálni, hogy ha a jövőben kavicsbányát csak a közepes vagy a gyenge termőképességű területeken engedélyeznének, akkor is kielégíthető maradna-e az ország új kavics és homok iránti nyersanyag igénye. Ha a felmérés azt mutatná, hogy ez kellő biztonsággal megoldható, akkor meg kellene tiltani a jó és kiváló adottságú területeken új kavics és homokbányák engedélyezését. Ha a Dél-Pesti síkságra vonatkozó vizsgálat azt

[1312] IV. Nemzeti Vidékstratégiai Koncepció 2020, tervezet, VM 2011, http://videkstrategia.kormany.hu/index

mutatná, hogy a kavicsigény a meglevő bányákból is kielégíthető, akkor erre a térségre meg lehetne tiltani új bányák nyitását pl. a Budapesti Agglomeráció területrendezési eszközeinek módosítása révén.

(*az ásványvagyon-gazdálkodási tervezés hiánya*) Mindez érinti az ásványvagyonnal való jó gazdálkodás kérdéskörét is. Sajnálatos tény, hogy Magyarországnak nincs elfogadott ásványvagyon-gazdálkodási stratégiája, és hiányzik az ásványvagyon-gazdálkodást szabályozó rendelet is, annak ellenére, hogy a bányászatról szóló törvény végrehajtásához szükség lenne rá. Ennek keretében elő lehetne írni pl. a homok és kavics tekintetében, hogy a kutatást egészen az ásványi nyersanyag feküjéig el kell végezni, és a kutatásról szóló zárójelentésben meg kell határozni a földtani és a kitermelhető ásványvagyont is. Speciális szabályokat kellene kidolgozni arra az esetre, ha összefüggő homok- vagy kavicsvagyon művelésére egyidejűleg több bányavállalkozó is jogosult.
A kavics iránti társadalmi igény kielégítését és egyidejűleg a lehető legkisebb termőföld igénybevételét szolgálná az is, ha a már művelés alá vont területen a teljes kavicsvagyont kitermelnék, azaz a meglevő bánya addig nem terjeszkedhetne tovább, illetve nem kerülhetne sor egy adott körzetben új bánya nyitására, ameddig a bánya mélyítésével, a még gazdaságosan alkalmazható technikával a működő bánya területéről az összes kavicsot ki nem termelték. A termőföld művelésből történő kivonása iránti igényt csökkentené az is, ha előírás születne arra vonatkozóan, hogy ha egy térségben van olyan korábban felhagyott homok-, illetve kavicsbánya, melynek újranyitásával és mélyítésével még lehet ásványi nyersanyagot kitermelni, akkor új termőterület igénybevétele nem engedélyezhető.
A kisebb termőterület igénybevétele automatikusan együtt jár azzal, hogy a visszamaradó bányatavak felülete is kisebb lesz, ami vízháztartási szempontból is előnyös, mert kisebb többletpárolgást von maga után. Sajnos a VGT nem tartalmazza a felszín alatti víztestekre vonatkozó igénybevételi határértékeket. Pedig ha ezek kihirdetésre kerültek volna, akkor az eddig említetteken túlmenően egy további eszköz is lenne a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatóságok (felügyelőségek) kezében ahhoz, hogy a bányatelek fektetési eljáráshoz kapcsolódó környezetvédelmi engedélyezési eljárás vagy a szakhatósági közreműködés keretében a megengedhető hatásokra vonatkozóan feltételeket írjanak elő.
Ahhoz, hogy a visszamaradó tavak jó ökológiai állapotba kerülhessenek, szükség van arra, hogy a tájrendezés keretében olyan hidromorfológiai viszonyokat teremtsenek, melyek az ökoszisztéma – beleértve a makrofiták megtelepedését is – jó állapotba kerülését lehetővé teszik. A jó kémiai állapot biztosításához pedig szükség van arra, hogy a tóban csak olyan vízhasználatot, a tó partján csak olyan környezethasználatot engedélyezzenek, ami kizárja, hogy a víz elszennyeződjön.

(*a bányászati engedélyezési gyakorlat*) Megvizsgáltuk, hogy a fenti elveknek mennyiben felel meg a panasszal érintett területen az engedélyező hatóságok joggyakorlata. A Dél-Pesti síkságon jellemző, hogy a kijelölt bányatelek többszörösen meghaladja a ténylegesen művelés alá vont terület nagyságát. A bányatelek fektetése a feltárás és kitermelés megindulásáig, illetve a bányatelek törléséig konzerválja a területhasználatot. Ez érthető arra a területre vonatkozóan, amit néhány éven belül művelés alá vonnak. Figyelembe véve azonban, hogy a bányatelek felső határa nincs korlátozva, hatalmas bányatelkek fektetésére is lehetőség van, és annak a bányavállalkozó számára nincsenek érdemi anyagi hátrányai sem. Ezzel a települések rendezési terveit is megkötik. A rendkívül nagy bányatelek akkor is probléma, ha a bányatörvény szerint a bányatelek ingatlan nyilvántartásba való bejegyzése nem változtatja meg a bányatelekkel lefedett ingatlanok tulajdonjogát, rendeltetését és használatát. Hiányzik a szabályozásból, hogy mely esetekben lehet a bányatelket indokolatlanul nagynak tekinteni, és új kérelem esetében azt elutasítani, valamint az, hogy a már meglevő indokolatlanul nagy bányatelkeket milyen feltételek mellett lehet hivatalból lecsökkenteni.

A geotermikus energia és a vízvédelem

A kavicsbányászathoz hasonlóan interdiszciplináris megközelítést kíván a hévizek geotermikus energia kinyerése céljából történő hasznosítása is. A tárgykörben jelentkező feszültségek jól ismertek mind a sajtó hasábjairól, mind pedig a VGT végrehajtásával kapcsolatos hatósági és tervezési munkákból.

(*gazdasági lehetőségek és környezeti kockázatok*) Magyarország gazdag, egyes EU tagállamokhoz képest nagyon gazdag geotermikus energiában, és ez az energia praktikusan megújuló energiának tekinthető. Ennek kitermelésére jelenleg a vízzel együtt történő termelés a legelterjedtebb, mondhatni az egyetlen módja. A víz azonban ezekben a nagy mélységekben levő vízadókban csak korlátozott módon képes utánpótlódni, azaz a geotermikus energia hordozóközege csak korlátozottan megújuló erőforrás. A víz is kvázi-megújulóvá válik, ha a kitermelt vizet visszatáplálják ugyanabba az összletbe. A visszatáplálás esetén nem áll fenn annak a veszélye sem, hogy a használt víz felszíni vízbe vezetve veszélyezteti, károsítja annak állapotát, elsősorban az ökoszisztémára kifejtett hatása révén. A nagy sótartalom, ha a felszíni vizekbe eresztik, ezen túlmenően akadályozhatja a víz öntözési célú felhasználását is.

(*visszatáplálási kötelezettség*) Az előző pontban leírt természettudományos tényeket figyelembe véve kimondható, hogy visszatáplálással a geotermikus energia termelése környezeti kockázat nélkül fenntarthatóvá tehető. Nyilvánvalóan ezt a célt szolgálta a vízgazdálkodási törvénybe 2004-ben bekerült azon előírás is, ami szerint a geotermikus energia hasznosítása céljából termelt vizet vissza kell táplálni. Az előírás egyrészt a felszíni vizek védelmét, másrészt a felszín alatti víztestek túlzott igénybevételének elkerülését, és nem utolsó sorban a geotermikus energia kitermelés zavartalan fenntarthatóságát szolgálta. A visszatáplálásra különösen azokon a területeken lenne szükség, ahol a VGT felszín alatti vizekre vonatkozó szabályai szerint a termál víztestek mennyiségi állapota már nem kielégítő (gyenge), mert a több évtizedes koncentrált, visszatáplálás nélküli vízkivétel következtében lényeges nyomáscsökkenések következtek be mutatva, hogy a kitermelés az adott körzetben meghaladja az utánpótlódás sokévi átlagát. Ez pedig alapvetően ellenkezik a fenntarthatóság követelményével és az EU vízpolitikai előírásaival is.

(*erőforrásgazdálkodás*) A kérdéskör vizsgálatakor azt is figyelembe kell venni, hogyan gazdálkodunk a kitermelt geotermikus energiával, amit a bányászatról szóló törvény nyersanyagnak tekint. Nyilvánvaló, hogy az ország természeti erőforrásaival való takarékos gazdálkodás követelményét ezen a területen is érvényesíteni kell. Nemcsak az épületek szigetelésével kell törekedni a jobb energiafelhasználásra, hanem a geotermikus energiával fűtött kertészeti létesítményekben is energiatakarékos megoldásokra kellene átállni. Ebből a szempontból a jelenlegi gyakorlat nem tekinthető fenntarthatónak egyrészt a hőszigetelési hiányosságok miatt, másrészt azért sem, mert az általános gyakorlat szerint a használt hévizet még melegen engedik el. Így kb. 30 fokos hőtartományhoz tartozó energiamennyiség megy kárba. Már önmagában azzal, ha ezt a hőmennyiséget is hasznosítanák, legalább 40%-kal lehetne csökkenteni a kitermelendő vízmennyiséget. A jobb hőszigetelés megvalósításával, az energiahatékonyság növelésével még további, lényeges csökkentést lehetne elérni. Feltételezhető, hogy a víztermelés ilyen mértékű csökkentése már önmagában helyreállítaná a hévíztestek vízmérlegét, és ezáltal – legalábbis a felszín alatti vizek védelme miatt indokolttá vált – visszatáplálási kényszer okafogyottá válna.
Az energiahatékonyság lényeges növelése természetesen magában rejti azt a lehetőséget is, hogy a víztermeléssel felszínre hozott geotermikus energia lényegesen több kertészeti kapacitás fűtését biztosítsa, ami új munkahelyek létrejöttét és az ország belső energiatartalékainak jobb kihasználását vonná maga után.

(*kompromisszumos megoldási lehetőség*) Mindaddig azonban, amíg az energiahatékonyságot ösztönző követelmények és gazdasági szabályozók nem lépnek életbe, és kedvező hatásuk nem mutatkozik meg, addig is kezelni kell tudni a visszatáplálási kötelezettség végre nem hajtása következtében keletkezett ökológiai konfliktust. Vélhetően a jövő nemzedék szempontjából az lenne a kívánatos, ha olyan kompromisszumos megoldás születne, ami feloldaná az általános visszatáplálási kötelezettséget ott és azokban az esetekben, ahol ez a kötelezettség nem indokolt, viszont megtartaná ott, ahol a felszín alatti víztestek állapota vagy a felszíni befogadó terhelhetősége és a koncentrált, meglevő használat azt már régóta indokolja. A differenciálás során legalább a következő szempontok figyelembe vételére kínálkozik lehetőség: hidrogeológiai adottságok, a felszíni befogadó terhelhetősége, a térségi vízhasználat koncentráltsága, a vízhasználó által használt kutak száma, és az adott gazdaság (gazdasági társaság által végzett tevékenység) teljesítő képessége, energiatakarékossági intézkedései.

A JNO szerepe a Duna védelmében

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája a korábbi években két állásfoglalást adott ki a Dunával kapcsolatosan, az egyik a dunai hajóút fejlesztéséről, a másik a Dunától kapott ökológiai szolgáltatások kezeléséről szól. Ezek legfontosabb megállapításait és javaslatait a 2011-es év során is érvényesítettük a Dunát illető szakmai és jogalkotói fórumokon. A két JNO állásfoglalás és azok napirenden tartása jelentősen hozzájárult a magyar Duna Régió Stratégia és az ezzel összefüggő kormányprogram kialakításához is. Meghatározó szerepe volt a JNO-nak abban is, hogy a VITUKI által Szob és a déli országhatár között tervezett 31 beavatkozás, amely nagyrészt vízügyi módszerekkel kívánja a hajózhatóságot javítani, az eredetileg tervezett kavicskotrás 40%-ával is elérné már ugyanazt a célt, a tervezett hajóúttal sokszor ésszerűen kikerülve és nem átvágva a jelentős zátonyokat. Többszöri újratervezés során a tervező mérnökök a lehető legnagyobb mértékben figyelembe vették az ökológiai szempontokat.

(*mederkotrás és természetvédelem*) A Dunát érintő legnagyobb beavatkozásokat a folyó medrének kotrása jelentette iparszerű kavicskitermelés céljából, amelyet azonban 1992-ben betiltottak. Napjainkban a nagyvízi természetes mederátrendeződésen kívül a legnagyobb változást a hajóút karbantartása céljából történő kotrási munkálatok okozhatják. Természetesen előfordulhatnak olyan esetek, amikor a „folyószabályozási" igények igazi mozgatórugója még mindig a kavicsnyerés.
A Duna a magyar szakasz nagy részén szabad folyású, duzzasztástól mentes, természetes állapotát őrző folyó. Maga a Duna és az azt övező hullámterek, árterek Közép-Európa különlegesen értékes élőhelyei, amelyeknek sokrétű, mozaikos térszerkezete és stabilitása nagyon sérülékeny. Ezért az elmúlt évszázadok során lezajlott folyószabályozások és ármentesítések ellenére is megmaradt, komoly természeti értéket képviselő árterek megőrzése hazánk kiemelt fontosságú feladata. Legnagyobb folyónk kiemelkedő értékét éppen azokon a szakaszokon előforduló élőhelyek adják, ahol a Duna még természetes módon önmaga képes alakítani medrét. A magyar szakaszon kialakult kavicszátonyok jelentik az utolsó életteret több olyan bennszülött fajnak, amelyek csak ilyen gyorsfolyású, sekélyebb vizű élőhelyeken képesek fennmaradni, s a világon egyedül csak itt élnek. A hazai Duna-szakasz szinte teljes egészében (kivétel Budapest egyes részei) Natura 2000 kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület, amelyre vonatkoznak az Európai Unió élőhelyvédelmi irányelvének előírásai. Mindemellett a Duna számos országos, illetve helyi jelentőségű védett természeti területet foglal magába (köztük két nemzeti parkot), amelyek megőrzése a jövő nemzedékek számára hazai és egyben uniós feladatunk, kötelességünk.
A folyásirányban felettünk lévő országokban számos vízerőmű működik, ez természetvédelmi szempontból is jelentős nehézséget jelent hazánknak. A belépcsőzött szakaszok visszatartják a folyó természetes módon szállított, lebegő és görgetett hordalékát, így az alvízi országokban

(Magyarországon is) a hordalékhiány miatt a meder bevágódott, kimélyült, a vízszint lesüllyedt. Ennek a negatív hatásnak a következményeként csökken a folyóhoz kapcsolódó területek talajvízszintje, a mellékágak feliszapolódnak, amely elsősorban ökológiai és vízbázis-védelmi szempontból jelent veszélyt. A jövőben megoldás lehet a más országokban már használatos hordalékgazdálkodási tervezés, amelyet Magyarországon is be kellene vezetni.

(*a hajózási útvonalak fejlesztése*) A hajózási feltételeket javító beavatkozásokra vonatkozó jelenlegi tervek a hajózásra alkalmassá tehető természetes és mesterséges felszíni vizek vízi úttá nyilvánításáról szóló rendelet[1313] Dunára vonatkozó követelményeit veszik alapul. E rendelet elavult megközelítésű, a vonatkozó nemzetközi egyezmények legszigorúbb előírásait és ajánlásait hazánk számára előnytelenül ötvözi, és jelentősen túlzó paramétereket támaszt követelményként. A rendelet módosítása már nagyon időszerű, amelynek szükségességére a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája által korábban kiadott állásfoglalás[1314] is rámutat. Az Országos Környezetvédelmi Tanács legutóbbi, 2011-ben kiadott állásfoglalása[1315] is, jelentős mértékben támaszkodva a JNO állásfoglalásaira, a Magyarországra nézve valójában kötelező AGN egyezményben[1316] foglaltakat javasolja figyelembe venni.
Felmerül a kérdés, hogy előnyt jelent-e egyáltalán Magyarországnak a hajózóút fejlesztése és ha igen, milyen módon? Nem készült költség-haszon elemzés a teherszállítás egyéb módozatainak összevetésére, illetve arra, hogy a hajóutat milyen mértékben érdemes fejleszteni. A Duna hajózhatóságának fejlesztése – akár az úgynevezett „szűk keresztmetszetek" (vízépítési beavatkozások útján történő) oldásával, akár a hajóflották vagy/és a navigációs stratégiák modernizálásával – nagy valószínűséggel a vasúti teherszállítástól veszi el a forgalmat és nem a közúti teherszállítás volumenét csökkenti. Csak az olyan teherszállítási politika tekinthető célravezetőnek – mind a Duna Régióban, mind Magyarország területén –, amely a közúti teherszállítási forgalom egy részének átterelésével helyreállítja, sőt fejleszti a vasúti teherszállítást, és ennek alárendelten viszi át a további közúti forgalmat vízi útra.

(*a gazdasági racionalitás diktálta kompromisszum*) A hazai tulajdonú, kifejezetten Dunára kifejlesztett hajókkal szállító cégek addig versenyképesek, amíg a mélyebb merülésű hajók a kisvizes időszakban nem képesek a hazai Duna sekély vizén közlekedni. Így valószínűsíthető, hogy a hajózóút-fejlesztés csak a nyugat-európai hajóflottáknak, valamint a beruházás kivitelezőinek jelent majd gazdasági hasznot. Sokkal kisebb beavatkozással arányaiban sokkal nagyobb gazdasági haszon is elérhető, amennyiben a magyar szakaszon nem az összes gázlót, hanem csak a csúcsgázlókat szüntetik meg. A kisebb számú beavatkozásnak köszönhetően a természeti rendszerek is kevésbé sérülnek. Ahogyan azt a Duna ökológiai szolgáltatásairól szóló a JNO által 2010-ben rendezett nagy sikerű konferencia és az azt követő állásfoglalásunk[1317] megfogalmazta, a Dunán csak úgy szabad műszaki beavatkozásokat kezdeményezni, hogy közben a többi, Duna nyújtotta ökológiai szolgáltatás ne sérüljön. A flotta korszerűsítésében rejlő lehetőségeket is ki lehetne használni, megoldás lehet az is, ha a WWF gyakran idézett javaslata szerint „nem a Dunát alakítjuk a hajózáshoz, hanem a hajózást a Dunához".

[1313] 17/2002. (III.7.) KöViM rendelet a hajózásra alkalmas, illetőleg hajózásra alkalmassá tehető természetes és mesterséges felszíni vizek víziúttá nyilvánításáról

[1314] 2010. október 14. – A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása a Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában, Ügyszám: JNO-536/2010

[1315] Az Országos Környezetvédelmi Tanács javaslata a dunai hajóút magyarországi szakaszának paramétereivel kapcsolatos magyar álláspontra – 2011. június 9. (Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalásai, www.okott.hu)

[1316] AGN Egyezmény: 151/2000. (IX.1.) Korm. rendelet a nemzetközi jelentőségű vízi utakról szóló európai Megállapodás kihirdetéséről, hatályos 2000. IX. 9-től

[1317] 2011. február 25. – A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa környezetpolitikai állásfoglalása a Duna-völgy fejlesztéspolitikájáról és ökoszisztéma szolgáltatásainak, haszonvételi lehetőségeinek megőrzéséről, Ügyszám: JNO-30/2011

III.6. Környezet és egészség: a parlagfű probléma[1318]

Bevezetés

Irodánk kiemelt figyelmet fordított a környezetegészségügyi terület egyik legfontosabb kérdésére, a parlagfű elleni védekezés hatékonyságára. A parlagfű elleni védekezés egyes kérdéseiről már 2009-ben kiadtunk egy állásfoglalást (J-1656/2009.), az állásfoglalásban javasolt intézkedések megvalósításáról 2011-ben utóvizsgálatot indítottunk, figyelembe véve az újabb ügyekre vonatkozó tapasztalatainkat is[1319]. Irodánk emellett aktívan részt vett az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottsága mellett működő Parlagfű Kerekasztal munkájában is, a kerekasztal elnöke számára részletes álláspontot dolgoztunk ki a Vidékfejlesztési Minisztérium által készített, a „Parlagfű Elleni Védekezési Stratégia" tervezetéről[1320].
A JNO általában alkalmazott munkamódszerét követve, a parlagfű témában is első sorban tisztán akartunk látni a környezeti-társadalmi konfliktus természettudományos és társadalomtudományi hátterét illetően, ezért a beszámolónkban az irodánkban dolgozó orvos, biológus és környezetgazdász kollégáink ilyen irányú kutatásait is közre tudjuk adni. Erről a szilárd alapról kiindulva kezdtek hozzá jogászaink az előző bekezdésben említett utóvizsgálathoz, amelynek eredményeit a jelen alfejezetben szintén összefoglaljuk.

A parlagfű elterjedése elleni védekezés szakterületi megfontolásai

(*a parlagfű elterjedtsége*) Magyarországon a pollenallergiával kapcsolatos állami intézkedéseket, döntéseket megalapozó egyik legalapvetőbb adatforrás az ÁNTSZ Országos Környezetegészségügyi Intézetének Országos Aerobiológiai Hálózata. Ez a mérőhálózat az ország 19 pontja egyenként körülbelül 60 km-es körzetében méri összesen 32 féle növény pollenjének és kétféle gomba spórájának légköri koncentrációját[1321]. A mérőhálózat folyamatos információkkal szolgál az allergiás betegek és a döntéshozók számára, nem csak az aktuális pollenhelyzetről, hanem több éves tendenciákról is. Ezekből az adatokból kitűnik, hogy a parlagfű pollenjének mennyisége körülbelül három-négy éves ciklusokban ingadozik, de minden évben jelentősen túllépi azt a határt, ami már minden allergiás betegben tüneteket okoz. Bár a pollennel terhelt napok száma és a terhelés súlyossága ingadozik, azoknak a napoknak a száma, amelyeken a pollenszám kritikusan magas, az elmúlt években folyamatosan növekedett, így az ingadozás ellenére elmondható, hogy a parlagfű-pollenszennyezés évről évre súlyosabb.[1322] A hazai mérések mellett a nemzetközi szakirodalom is Magyarországot tekinti a parlagfű elsőszámú terjesztőjének Európában.[1323]
A parlagfű inváziós és pionír-növény, azaz tág határok között képes elviselni a környezeti tényezőket és azonnal megjelenik minden megbolygatott, parlagon hagyott földterületen – ezek a tulajdonságok az elsődleges okai széles körű elterjedtségének. Magja körülbelül 40 évig életképes a talajban. Pollenje több száz kilométerre is eljuthat, megfelelő szélerősség mellett 48 óra alatt Magyarországról akár Dél-Olaszországig is. Egy-egy jelentősebb szennyező forrás körülbelül 30 kilométeres körzetében képes tömegesen tüneteket kiváltani az arra érzékenyekből (ha a szél „megfelelő" irányból fúj). Megtelepedésének, ahogyan arra már utaltunk, leginkább a bolygatott talaj kedvez. A magyarországi parlagfű állomány 90%-a külterületeken, zömében mezőgazdasági területeken található, 10%-a pedig belterületen, például építkezések környékén. Rendkívüli elter-

[1318] A fejezet megírásához felhasználtuk a Gyűrű Attila és Kuslits Béla által készített állásfoglalásokat.
[1319] Lásd a beszámoló-CD jogszabály-véleményezéseket tartalmazó függelékében a JNO-279/2011 ügyszámon
[1320] JNO-279/2011
[1321] Fűből-fából ránk törő pollenáradat – Apatini et al. 2007 ANTSZ OKI - előadás
[1322] Parlagfű pollenterhelés értékelése Magyarország 1992-2010 – Országos Környezetegészségügyi Intézet Aerobiológiai Monitorozási Osztály
[1323] Allergic pollen and pollen allergy in Europe – Amato et al. Allergy 2007: 62: 976-990

jedtségét elősegíti a parlagon hagyott területek, tarlók ápolatlansága és a tarvágás bevett gyakorlata az erdőgazdálkodásban.

(*az allergiás betegségek okai*) Az allergia gyakorisága hazánkban és Európában is jelentősen megnőtt az elmúlt évtizedekben. Egy 2004-es publikáció szerint Magyarországon a népesség 30%-a szenved valamilyen allergiában, ennek 65%-a allergiás pollenre, és ezen betegek 60%-a allergiás a parlagfűre[1324]. Ez a 40 évvel korábbi érték négyszerese, körülbelül egymillió embert jelent, de vannak szakértők, akik ennél több beteget, 2-3 millió főt említenek, akik minden évben július végétől egészen novemberig, az első fagyok megjelenéséig szenvednek a tünetektől vagy jelentős mennyiségű, nem kevés mellékhatással járó és ráadásul egyre költségesebb gyógyszerekkel terhelik a szervezetüket.
A parlagfű azonban a kétezres évek elejénél jóval régebben jelen van Európában, és természetesen nem is mondhatjuk az egyre szaporodó allergiás megbetegedések egyetlen okozójának. Az országos gyomfelmérések adatai szerint ugyanakkor a parlagfű rohamos elterjedése a 80-as években kezdődött.
Irodalmi adatok szerint a parlagfű-allergia sokféle, egy-egy kórtörténetben akár együtt, egymást erősítve jelentkező okokkal is magyarázható. Általában leírják az allergiás betegségek számának növekedését a „higiénia elmélettel", a prenatális környezeti hatásokkal (például az anya reakciója fertőzésekre, terhesség alatti dohányzás, és egyéb epigenetikai változásokat okozó hatások). De összefügghet a táplálkozási szokásokkal (pl. vitaminhiány, „fast-food" fogyasztás, a szoptatás időtartama), kontakt és táplálkozással bevitt vegyi szennyezésekkel stb. Különösen sok szakirodalmi forrás jelöli meg a pollenallergiával összefüggő, – azt kiváltó illetve súlyosbító – okként a közlekedés által okozott légszennyezést, különös tekintettel a dízelmotorok részecske kibocsátását.[1325] [1326] [1327] [1328] [1329] A parlagfűvel kapcsolatos külön nehézség, hogy a vegyszeres irtására alkalmas növényvédőszerek, peszticidek más, igen káros egészségügyi hatásaik[1330] mellett önmaguk is kifejezetten allergizáló hatásukról is ismertek.[1331] [1332] [1333]
Ez a sokszínűség nem csak, illetve nem elsősorban a tudományos bizonytalanságot mutatja. Egyre inkább úgy látszik, hogy az immunrendszer azon állapotváltozása, amit allergiának nevezünk, egy igen összetett, sokténye zős folyamat, ami csak sokféle és kitartó beavatkozással lehet csökkenteni. A rendszerszemlélet, a holisztikus megközelítés a parlagfű allergia orvoslásában kulcsszerepet játszik.
Az allergia sok más társával együtt civilizációs betegség. Sem a parlagfű, sem más hatás önmagában nem tehető felelőssé érte. Az emberi szervezet egyensúlyát olyan hatások borítják fel, amelyeket egyenként ugyan képes lenne elviselni, együtt azonban már nem. Éppen ezért nem nevezhetünk meg egy bűnbakot, aminek az eltávolításával megoldódik a probléma, így önmagában a parlagfű kiirtása se jelentene lényegi megoldást. A városi környezet, az iparszerű élelmiszertermelés és egészségfelfogás számos ponton károsítja az emberi szervezetet, és káros hatásai közül csak egy az allergiás betegek egyre növekvő száma. Ha javulást akarunk elérni ebben az emberek jelentős részét érintő kérdésben, akkor a károsító hatásokat együtt kell visszaszorí-

[1324] L. Makra et al.: Meteorological variables connected with airborne ragweed pollen in southern Hungary – Int J Biometeorol (2004) 49:37–47
[1325] Martino et al.: Epigenetics and Prenatal Influences on Asthma and Allergic Airways Disease CHEST / 139 / 3 / MARCH, 2011
[1326] C. A. Thornton et al.: The Hygiene Hypothesis Revisited: Role of Materno-Fetal Interactions - Curr Allergy Asthma Rep (2010) 10:444–452
[1327] J. Bartra et al.: Air pollution and allergens - J Investig Allergol Clin Immunol 2007; Vol. 17, Suppl. 2: 3-8
[1328] H. W. Chu et al.: Developments in the field of allergy in 2009 through the eyes of Clinical and Experimental Allergy - Clinical & Experimental Allergy, 40, 1611–1631
[1329] J. P. McFadden et al.: The Hapten-Atopy hypothesis II: the 'cutaneous hapten paradox' - Clinical & Experimental Allergy, 41, 327–337
[1330] Endocrine-Disrupting Chemicals – The Endocrine Society 2009
[1331] Śpiewak R.: Pesticides as a cause of occupational skin diseases in farmers. - Ann Agric Environ Med 2001, 8, 1-5
[1332] Hoppin et al.: Pesticides and Atopic and Non-atopic Asthma Among Farm Women in the Agricultural Health Study - Am. J. Respir. Crit. Care Med., Volume 177, Number 1, January 2008, 11-18
[1333] Ernst P.: Pesticide exposure and Asthma – AJRCCM Vol 165, 2002

tanunk. Ha azonban ilyen komplex megoldásra törekszünk, akkor nem csak az allergia, hanem több más környezetegészségügyi kérdés is látható javulásnak indul majd.
Ebből a nézőpontból világosan látszik, hogy a parlagfű elleni küzdelem nem nélkülözheti a városi légszennyezés radikális csökkentését. Az autóforgalomból adódó rendkívül magas koncentrációjú szálló por és egyéb szennyezőanyagok jelentős mértékben növelik az emberek hajlamát a légúti megbetegedésekre, és szerepet játszanak az allergia kialakulásában is. A magyar társadalom jelentős hányada városokban él, így ez a hatás rendkívül sok embert érint. A kérdés jogi és tudományos hátterét részletesebben elemezzük a beszámoló II.4. Levegőtisztaság-védelem alfejezetében. Itt is emlékeztetünk azonban arra, hogy Budapest Európa egyik legrosszabb levegőjű városa.[1334]

(*a parlagfűirtás stratégiái különböző területeken*) Az ilyen és ehhez hasonló problémák megoldása összetett egyéni, társadalmi és politikai feladat, ami hosszú távú stratégiát és kitartást igényel. Ugyanakkor a parlagfűirtás elvégzése elől akkor sem térhetünk ki, ha tudjuk, hogy nem az okok teljes rendszerét kezeli, mert az emberek egészsége, nyugodt élete a jelenlegi társadalmi felfogás és technikai körülmények között csak így biztosítható. Ebből a szempontból másodlagos, de fontos megjegyezni, hogy az allergia tüneteinek enyhítésére elaprózva fordított, összességében jelentős kiadások hosszabb távon megtakaríthatók volnának egy komplex megoldásra törekvő programmal.
A különböző irtási technológiák hatásossága igen különböző lehet. A pollenszórás előtti időszakban végzett kapálás-, kultivátorozás, vagy tárcsázás az összes kihajtott növény pusztulásával jár, ellenben a kaszálás, legeltetés után a növény újra kihajthat. A gyom sok esetben vegyszerrel is irtható. A magok hosszú élete miatt minden esetben évekig tart egy terület gyommentesítése.
Belterületen sem a területek viszonylag kisebb mérete, sem a rajtuk folytatott különböző tevékenységek nem indokolhatják a parlagfű irtásának elmaradását. Megfelelő ellenőrzés mellett megcélozható a lakott területek, kertek és parkok teljes parlagfű-mentesítése is.
A parlagfűvel borított területek jelentős részén könnyen elfogadható módszerekkel is elvégezhető az irtás. Az erdei tarvágások, tarlók, legelők, parlagok jelentősen fertőzöttek parlagfűvel, azonban ezeken a helyeken a gyom kiirtható még a pollenszórás előtt anélkül, hogy kultúrnövényeinket veszélyeztetnénk vele. Ez a folyamat eleinte szélmalomharcnak tűnik a parlagfű magjainak nagy száma és hosszú élettartama miatt, de kellően fegyelmezett irtással több év alatt olyan alacsony szintre csökkenthető a talajban összegyűlt „magbank", ami később a védekezést is könnyebbé teszi. A parlagfű elleni harchoz is hozzájárulna a folyamatos erdőborításos erdőgazdálkodási stratégia, amelynek általános bevezetését irodánk régóta szorgalmazza. Ez ugyanis jobban megőrzi a növényfajok eloszlásának egyensúlyát és kevésbé dúlja fel mechanikailag a talajt.
A mezőgazdaságban a kukorica- és a napraforgó táblák jelentik a fő nehézséget, mivel ezeknek a betakarítási ideje nem tesz lehetővé agresszív irtást. Az egyszikű kukorica tábláiban a kétszikű parlagfű gyomirtó szerekkel irtható, a kétszikű napraforgótáblákban azonban ez csak korlátozottan lehetséges, mivel a közelebbi rokonság miatt maga a kultúrnövény is károsodhat. Az ilyen táblák esetén az előírt vetésforgó alkalmazásával ugyanakkor néhány éven belül csökkenthető a parlagfű-fertőzöttség szintje. A többi termesztett növényfaj esetében jóval könnyebb a földeken a parlagfű-virágzás megakadályozása a korai betakarítási időpont (pl. kalászosok), vagy a növények zárt elhelyezkedése (pl. bükköny) miatt. A gyomirtó szerekre épülő stratégiának további nehézsége viszont, hogy ma már reális veszély az irtószerekre rezisztens parlagfűfajták elterjedése.

(*a parlagfű elleni küzdelem hatékonyságát javító intézkedések*) Szükséges a szántóföldek és a települések között védő-erdősávok telepítése, amelyek a pollen egy részét képesek felfogni. Az ilyen

[1334] Improving Knowledge and Communication for Decision Making on Air Pollution and Health in Europe – APHEKOM summary report 2008-2011

elhelyezkedésű, már meglévő erdőket ökológiai értéküktől és állapotuktól függetlenül védeni kell fontos ökoszisztéma-szolgáltatásuk miatt.
A hatékony irtásnak fontos előfeltétele, hogy egyszerre az egész ország területén, és mindenhol a megfelelő módon küzdjünk a gyom ellen, ugyanis egymástól távol eső parcellák is könnyen megfertőzik egymást. Mindezek a megfontolások és a helyes jogszabályok azonban nem érnek sokat megfelelő jogalkalmazás híján. Magyarországon ma sem a megfelelő tudás, vagy a jogszabályok hiánya okozza a gondot, hanem azok be nem tartása. Ez a probléma nem orvosolható megfelelő monitoring rendszer nélkül, ami egzakt módszerrel ellenőrzi az ország területének jelentős hányadát, különböző tolerancia-értékeket alkalmazva az egyes területtípusokra.
A parlagfű elleni egységes fellépésnek szintén fontos része, a helyi közösségek tényleges bevonása a feladat megoldásába. Nem pusztán szankciókkal, hanem megfelelő információkkal, országszerte elérhető áron beszerezhető eszközökkel, illetve a valóban parlagfű-mentesített területek kezelőinek (legalább szimbolikus) jutalmazásával elősegíthetjük, hogy az összefogás ne csak kommunikációs szólam legyen. Kiemelt figyelmet kell fordítani az országos és helyi médiumok szerepére a tájékoztatásban, valamint az oktatás fontosságára. Az oktatási feladatoknak elsősorban a közoktatási intézményekben, valamint a parlagfű elleni védekezésben közvetlen felelősséggel rendelkező földhasználók esetében kell szerepet biztosítani. A parlagfű elleni védekezésre vonatkozó konkrét kezdeményezések megfogalmazását ezen irányvonalak mentén kell megindítani részletesen áttekintve a téma jogalkotási és jogalkalmazási aspektusait, megjegyezve azonban, hogy a hatékony végrehajtás leginkább jogalkalmazói aktivitást igényel.

Hatékonyabb szankciórendszer kiépítésének szükségessége

A tájékoztatásra, meggyőzésre irányuló állami és civil erőfeszítések sikertelensége az elmúlt években bebizonyította, hogy a parlagfű elleni küzdelemben nem nélkülözhető az állami kényszerítő eszközök alkalmazása sem. Szükséges a vonatkozó közegészségügyi és növényvédelmi szabályok betartásának rendszeres ellenőrzése (ami enyhén szólva nem megoldhatatlan feladat, hiszen a komoly fertőzési gócok mindenki szeme előtt virulnak) és a joghátrányok következetes, progresszív alkalmazása.

(*jogszabályi háttér*) Általánosságban elmondható, hogy a parlagfű elleni védekezés alapvető szabályait a 2008. szeptember 1-jén hatályba lépett, az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvény[1335] tartalmazza, mely hatályon kívül helyezte a növényvédelemről szóló korábbi törvényt[1336]. Az élelmiszerlánc törvényben találhatók tehát többek között a földhasználó kötelezettségeit előíró, a parlagfű elleni közérdekű védekezésre vonatkozó, valamint a bírságolásra vonatkozó szabályok. A részletszabályok pedig a parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól szóló kormányrendeletben[1337] találhatók.
A parlagfű kialakulása és terjedése ellen azonnali és hatékony fellépés szükséges. A hatályos jogszabályi környezetben a hatósági ellenőrzés Ket. hatálya alá tartozó hatósági eljárás, mely a kormányrendelet alapján külterületen az ingatlanügyi hatóság, belterületen a jegyző hatáskörébe tartozik[1338].

(*a Ket. szankciórendszerének alkalmazása*) A jogalkotó a hatékonyabb hatósági ellenőrzés jogszabályi kereteinek kialakítása érdekében 2010. január 1-jétől módosította a vonatkozó hatósági eljárási szabályokat. A jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírások megsértése esetén a hatóság által az általános közigazgatási eljárási szabályok szankcióit, az ellenőrzés ke-

[1335] 2008. évi XLVI. törvény
[1336] A 2000. évi XXXV. törvény, az élelmiszerlánc törvény 86. § c) pontja
[1337] 221/2008. (VIII.30.) Korm. rendelet
[1338] 3. § (1) bekezdés

retében alkalmazandó jogkövetkezményeket[1339] kell, hogy alkalmazza. A jogkövetkezmények alkalmazásának jelenleg is hatályos rendjét lényegében a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvény[1340] (Kmtv.) állapította meg. Ennek alapján a Ket. hivatkozott általános szabályai szerint, ha a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, főszabályként a fokozatosság elve alapján kell eljárnia a jogkövetkezmények alkalmazásánál. Ennek megfelelően, ha a jogszabály vagy hatósági határozat megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával – újabb hatósági eljárás lefolytatása nélkül – orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére. A hatóságnak további jogkövetkezmény alkalmazására irányuló – a hatáskörébe tartozó – eljárás (például bírságolási eljárás) hivatalból történő megindítására akkor van lehetősége, ha a jogsértés megszüntetésére kötelező végzésben meghatározott határidő eredménytelenül telt el, vagy ha a további jogkövetkezmény alkalmazását megelőző felhívás (a továbbiakban: megelőző felhívás) alkalmazása kizárt.

(*a parlagfűvel kapcsolatos szankciórendszer hatékonysága*) A Ket. azt is lehetővé teszi, hogy jogszabály a megelőző felhívás alkalmazását meghatározott esetekben kizárja[1341]. Ilyen esetnek minősül, ha a jogszabálysértés, a hatósági határozat megsértése vagy a megelőző felhívásban megjelölt határidő biztosítása a rendelkezésben megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdeket – az életet, a testi épséget, a nemzetbiztonságot, a vagyonbiztonságot, a közlekedés biztonságát, a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát, közteherviselési kötelezettség teljesítését vagy harmadik személy alapvető jogát – közvetlenül veszélyezteti vagy veszélyeztetné.
Azon eljárásokat, melyekben a megelőző felhívás nem alkalmazható, ágazatonként a feladatkörrel rendelkező miniszter rendeletben határozza meg. A Ket. csak akkor teszi lehetővé, hogy a felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet kizárja a megelőző felhívás alkalmazását, ha három konjunktív feltétel érvényesül, azaz, ha a jogszabálysértés vagy a jogszabálysértést követően a megelőző felhívással járó határidő biztosítása [1] a Ket.-ben megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdeket[1342] [2] közvetlenül [3] veszélyezteti vagy veszélyeztetné.
A vidékfejlesztési miniszter feladatkörébe tartozó eljárások, így a parlagfű elleni védekezésre vonatkozó jogosítványok esetén az említett eljárástípusokat külön miniszteri rendelet[1343] (FVMr.) határozza meg. A miniszteri rendelet az élelmiszerlánc törvény hatálya alá tartozó eljárások között azonban sajnálatos módon nem említi a növényvédelmi bírság[1344] kiszabásának lehetőségét, amennyiben a földhasználó a parlagfű elleni védekezési kötelezettségét elmulasztja[1345].
A környezetegészségügyi és a környezeti érdekek közvetlen érintettségére tekintettel a jogszabályi keretek alapján lehetséges, szakmai és környezetpolitikai szempontból pedig indokolt, hogy az említett ügyekben a megelőző felhívás helyett a hatóság azonnali és hatékony eszközként bírságolhasson. Irodánk szerint tehát megfontolandó e témára vonatkozóan az FVMr. módosítása. A módosítás indokoltságát mutatja a hatósági gyakorlat is, amiben a hatóság a közérdekű védekezés elrendelését és szankcióként növényvédelmi bírság kiszabását általában nem alkalmazza automatikusan, hanem a jogsértő helyzetet, azaz a mulasztást elsőként figyelmeztetéssel szüntetné meg, véleményünk szerint azonban e megoldás jogszerűsége és hatékonysága biztosan megkérdőjelezhető.
A parlagfű elleni védekezés során folyamatosan figyelemmel kell lenni azonban arra is, hogy a szankciók helyett a megelőzés, valamint a jogon kívül eszközök szerepe e területen igen jelentős,

[1339] Ket. 94. §
[1340] 2009. évi CIX. törvény
[1341] 94. § (2) bekezdés *b)* pont
[1342] Ugyanott
[1343] 177/2009. (XII.28.) FVM rendelet
[1344] Az élelmiszerlánc törvény 60. § (1) bekezdés c) pontja
[1345] 1. § j) pont

az önkéntes jogkövetés tehát a megelőzés elvének főszabályként való alkalmazásával tehető hatékonyabbá.

Egységes irányítás, integrált szemlélet

Irodánk álláspontja szerint hatékonyabb és racionálisabb hatáskör telepítés lenne szükséges, ami által mód nyílna arra, hogy a parlagfű elleni védekezés környezetegészségügyi és környezetvédelmi aspektusait együttesen vegyék figyelembe a hatósági eljárások során.

(*a hatáskörök megosztottsága*) A parlagfű elleni védelem jelenleg legalább két minisztérium, a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Nemzeti Erőforrás Minisztérium (jelenleg az Emberi Erőforrások Minisztériuma) feladatkörébe tartozó kérdés, a hatékonyabb együttműködés tárcaszinten és hatósági szinten pedig elengedhetetlen. Nyilvánvalóan szükségtelen volna még egy ilyen részletkérdésben is a hatáskörök további centralizálása, egybeolvasztása. Meggyőződésünk szerint az ilyen helyzetekben az integráció intézményesítése lehet az egyik hatékony megoldás. Már első parlagfűvel foglalkozó állásfoglalásunkban, 2008-ban is javasoltuk ennek megfelelően olyan tisztség létrehozását, mellyel az említett integrált szemléletű irányítás hatékonyan megvalósítható.
Ezt a javaslatunkat fenntartottuk, annál is inkább, mivel a későbbi jogfejlődés azzal összhangban volt. A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény[1346] szerint a kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására kormánybizottságokat hozhat létre[1347], illetőleg határozatával egy minisztérium, illetve kormányhivatal feladatkörébe sem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására kormánybiztost nevezhet ki. A kormánybiztos személyére a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter tesz javaslatot[1348].
A feladat fontosságára és jellegére figyelemmel tehát régóta hangoztatott álláspontunk szerint kormánybiztos kinevezésére van szükség a parlagfű elleni védekezés hatékony megszervezésére. Megfontolható emellett azonban a hatékony és racionális szervezeti együttműködés tárcaközi bizottsági szinten való megvalósítása is, amelyben az érintett tárcák saját kezdeményezése is érvényesülhet.

(*jogon kívüli eszközök*) A parlagfű problémája összetett társadalmi jelenség, érint jelentős agrárigazgatási kérdésköröket, így például az ingatlanok művelési kötelezettségével, a földspekuláció visszaszorításával kapcsolatos igényeket, közegészségügyi és környezetvédelmi témaköröket is. A megoldásban a közigazgatási jogi és szervezési szempontokon kívül nagy jelentőségük van a jogon kívüli eszközök felhasználásának is, mint például a jól szervezett, rendszeres vagy folyamatos figyelemfelhívó kampány, tájékoztatás, oktatás és a médianyilvánosság felhasználása. Ez utóbbival kapcsolatban megjegyezzük, hogy a legfőbb allergia szezonban, augusztus-szeptember táján a fokozott médiafigyelem adott, amit az érintett tárcák messze nem használnak fel. A Vidékfejlesztési Minisztérium honlapján például egy 2005-ös parlagfű térkép található[1349] és az egészségügyért felelős különböző intézmények a főszezonban is gyakran csak több hetes késéssel tájékoztatják a nagyközönséget a pollenkoncentráció mértékéről. Bár nem csak pénzkérdés, a nem jogi eszközök tervszerű és rendszerszerű alkalmazásában rejlő lehetőségeket álláspontunk szerint a költségvetési keretekre tekintettel vizsgálni kell, melybe az állami és önkormányzati szereplőket egyaránt be kell vonni.

[1346] 2010. évi XLIII. törvény
[1347] 29. § (1) bekezdés
[1348] 31. § (1) bekezdés
[1349] http://www.fvm.hu/main.php?folderID=2315&articleID=6956&ctag=articlelist&iid=1

Költségvetési források biztosítása, hatékony felhasználása

A parlagfű elleni védekezés egyik központi kérdése a költségvetési források felhasználása, melyet minőségi és mennyiségi szempontból is strukturálni kell. Egyrészt növelni kell a forrásokat, másrészt részletesen elemezni kell a jelenlegi források hasznosításának hatékonyságát.
A prioritások meghatározásánál fontos szempont a parlagfüves területek megoszlása, miszerint azok 80-90%-a külterületen található, tehát a költségvetési források hatékony megosztását is ezt az arányt figyelembe véve kell kialakítani. Fontos természetesen, hogy a jóval sűrűbben lakott belterületekre az állami hatóságok és az önkormányzatok kiemelt figyelmet fordítsanak, azonban önmagában a belterületeken elvégzett védekezés messze nem elegendő. Meg kell tehát fontolni, hogy milyen módon növelhető az olyan kezdeményezések hatékonysága, mint például a Vidékfejlesztési Minisztérium „Parlagfűmentes település" című pályázata, melynek keretében 205 önkormányzat nyert egyenként 250 ezer forintot belterületi parlagfű-mentesítésre. A kezdeményezés jó, azonban az említett területi megoszlás miatt az ilyen jellegű intézkedések valójában csak kirakatpolitikát jelentenek: a felelős hatóságok ott tüsténkednek, ahol látják őket, nem pedig ott, ahol a probléma zöme valójában van.
Irodánk javasolta a parlagfű-mentesítésre biztosított pénzügyi források (például pályázatok az önkormányzatok részére) felhasználásának hatékonyabb állami ellenőrzését is, mert csak így biztosítható, hogy az előirányzott összegeket a jogosultak valóban a célnak megfelelően használják.

Az utóvizsgálat intézkedései

Az utóvizsgálat eredményeit összegezve azt állapítottuk meg, hogy a parlagfű elleni védekezésben a hatékonyabb szerepvállalásnak két pilléren kell alapulnia.
- Növelni kell az állami aktivitást, az említett jogalkotási, jogalkalmazási, környezetpolitikai és költségvetési szempontokat is figyelembe véve. Ennek alapja az államnak az egészséghez való jog és az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító alkotmányos intézményvédelmi kötelezettsége, melynek keretében olyan szervezeti és intézményrendszert kell kialakítani és olyan eszközöket kell alkalmazni, melyek alkalmasak az emberi egészség és a környezet hatékony védelmére.
- Növelni kell valamennyi érintett, elsősorban az ingatlantulajdonosok, földhasználók egyéni felelősségét és szerepvállalását, ezzel is hangsúlyozva annak fontosságát, hogy a tulajdonhoz való jog mint alkotmányos jog egyéni jogosultságok és a társadalom irányába fennálló felelősségen alapuló kötelezettségek összessége.
Az utóvizsgálat megállapításaival és javaslataival megkerestük a vidékfejlesztési, valamint a nemzeti erőforrás minisztert, egyúttal tájékoztatást kértünk a parlagfű elleni védelem feladatainak összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezésének, vagy kormánybizottság felállításának szükségességével és lehetőségével kapcsolatos álláspontjukról, valamint arról, hogy milyen eszközök alkalmazását látják lehetségesnek a parlagfű elleni védekezés címén az önkormányzatoknak juttatott állami források felhasználása hatékonyságának biztosítására és ellenőrzésére.[1350]

[1350] A Vidékfejlesztési Minisztérium válaszában általánosságban egyetértett a téma fontosságával, valamint az általunk megfogalmazott célok fő irányvonalával, a megoldásokat azonban konkrét javaslatainktól eltérő irányban keresik. Megítélésük szerint a Parlagfű Elleni Stratégia komplex szemléletmódja alkalmas lehet a hatékonyabb fellépés kereteinek megteremtésére, a szankciórendszer általunk javasolt szigorítását nem látják szükségesnek. Az Allergia és Parlagfű Kerekasztal, valamint a Parlagfű Munkacsoport munkájára hivatkozva nem tartják indokoltnak külön pozíció létrehozását a parlagfű elleni védekezéssel kapcsolatos munka összehangolására.

IV. STRATÉGIAI KOMMUNIKÁCIÓ

Bevezetés

A környezet védelmét és a jövő nemzedékek érdekeit szolgáló stratégiai kommunikációnk elsődleges célközönsége a szakmai közvélemény volt, mert úgy láttuk, az ő meggyőzésükre van a leginkább esélyünk. Jóformán a környezetvédelem összes részterületén és a nemzedékek közötti igazságossággal akár csak érintőlegesen foglalkozó konferenciákon, itthon és külföldön gyakori és népszerű meghívottak voltunk és nem akadt olyan eset, amikor felkérést visszautasítottunk volna. A JNO kb. 40 munkatársa közül legalább 15 esetenként, 8-10 pedig rendszeresen adott elő, a korábbi évekhez hasonlóan, a 2011-es évben is összesen több mint 100 alkalommal. A hazai meghívók között az EU elnökséget betöltő kormány különböző szerveit és a Tudományos Akadémiát, valamint az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságát emelhetjük ki, a külföldiek közül az ENSZ Rió+20 csúcsértekezletének előkészítéséért felelős szervezeteket, azon kívül az EU Bizottságát (a „Zöld Davosnak" is hívott Európai Zöld Hét rendezvényeire) és az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottságát, továbbá a Wales-i kormányt, illetőleg a TEDx mozgalom londoni szervezőit.

2011-ben a korábbi évekhez képest megnövekedett a JNO saját konferencia szervezői aktivitása, főképpen azért, mert már megvolt ehhez a megfelelő tapasztalatunk, felhalmozott mondanivalónk, illetőleg az olyan égető problémák miatt is, mint az alkotmányozási folyamatban az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek intézményes képviseletének háttérbe szorulása. A két legfontosabb ilyen akciónk az alkotmányozással kapcsolatos nemzetközi konferenciánk, illetőleg a csak hazai résztvevőknek, de emlékezetes eredménnyel megrendezett konferencia a Pannonhalmi Bencés Apátságon a fenntartható helyi közösségek négy fontos gyakorlati kérdéséről.

Ami a sajtónyilvánosságot illeti, megtanultuk, amit eddig is tudtunk. Nagy tudású szakembereket összegyűjteni – nem elég. Hagyni őket szorgalmasan dolgozni – nem elég. Világra szóló eredményeket elérni – nem elég. Ha a sajtó nem ismeri el az érdemeidet vagy nem eléggé ismeri el, jobb ha rögtön csomagolsz is.

A JNO pedig egyáltalán nem panaszkodhat a sajtójára, a korábbi évekhez hasonlóan több mint 1000 elektronikus és írott sajtóbeli megjelenésünk volt, az esetek 98%-ában teljes mértékben a sajtó kezdeményezésére, olyan kérdésekben, amely az adott sajtóorgánumot érdekelte, amiből a hozzánk látogató újságíró jól felkészült. Örömmel álltunk rendelkezésükre. Nem az a néhány tucat lelkes, környezetvédelmi ügyeket időnként felkaroló újságíró tehet róla, hogy az elmúlt években ismertségünk és elismertségünk az egyéni és közösségi döntéshozók (az ismétlés kedvéért: a fogyasztók/választók, illetőleg a hivatalnokok/politikusok) között nem érte el azt a szintet, ami megvédett volna minket attól, hogy az Alaptörvény írói megpróbáljanak kiírni minket és témánkat az állam működésének elvei és intézményei közül. Az érem másik oldala viszont, hogy alkotmányozási folyamatban folytatott aktív sajtókampányunknak tagadhatatlanul szerepe volt abban, hogy sikerült elérni az egészséges környezethez való jog visszakerülését az alkotmányszövegbe, illetőleg a jövő nemzedékek intézményes képviselete is, bár jelentősen legyengítve, újból megjelent ott és a végleges változatba is belekerült.

Az egyre tapasztaltabb és magabiztosabb JNO, csakúgy, mint a szakmai nyilvánosság felé, a nagy nyilvánosság felé is nyitottabb volt 2011-ben. Többször fordultunk aktívan a sajtó felé például a városi zaj kérdésében, a természetvédelem megoldatlan konfliktusaiban (lápok védelme, Balaton környéki vizes élőhelyek védelme) vagy éppen a már többször említett pannonhalmi fo-

lyamat több állomásán. Abban is bízunk, hogy megszűnésünk után a szakmai nyilvánossághoz hasonlóan a sajtónyilvánosság sem felejt el minket teljesen, javaslatainkat, állásfoglalásainkat idézni, használni fogják.

A stratégiai kommunikációval foglalkozó fejezet és az egész beszámoló végén egy rövid fejezetben magunkról írunk. Arról, hogy a JNO munkatársai úgy érezték, hogy a kifelé irányuló kommunikáció és az Irodán belüli kommunikáció egymás tükörképei, hiszen azonos értékrendszer vezérli őket. Talán nem szerénytelenség, ha a JNO utolsó, negyedik évét is sikeresnek és a körülményekhez képest rendkívül eredményesnek ítéljük meg és ebben a kollégák felkészült, kreatív és bizony nagyon sokszor áldozatkész munkáját gondoljuk a legfőbb oknak. A JNO-t joggal emlegették a környezetvédelmi jog és számos más környezetvédelmi szakma legkiválóbb képviselőinek gyűjtőhelyeként, hiszen ezt bizonyítja, hogy csakúgy, mint a kormányváltáskor, amikor az új munkakörök által létrehozott szívóerő több mint tucatnyi kollégánkat vonzotta el, a JNO felszámolása után néhány napra utcára került kollégáink is nagyon hamar vezető közigazgatási (pl. több esetben helyettes államtitkári, nagyon sok esetben minisztériumi főosztályvezetői) állást kaptak, illetőleg örömmel látták őket a tudományos vagy civil szervezetek meghatározó pozícióiban. Sikerrel kamatoztatják itt gyarapított tudásukat, továbbviszik a JNO szellemiségét.

IV.1. Konferenciák, tanácskozások, védnökségek

A JNO munkatársai elsősorban ugyanazért a két dologért járnak konferenciákra, mint bárki más: hogy elmondhassák üzeneteiket a szakmának, illetve hogy tanuljanak az ott elhangzottakból. A biztosnak és a JNO munkatársainak konferenciákon való részvétele nagyon hasonló volt az előző évhez. Több mint 100 konferencián vettünk részt 2011-ben is, ebben a munkában általában 8-10 JNO-s kolléga osztozott.

(*témakörök*) Sok előadásunkban 2011-ben is utaltunk a Nature című folyóirat 2009. szeptember 24-i számában megjelent, a Balaton Csoport tudósai által vezetett átfogó rendszerszemléletű kutatás követeztetéseit bemutató Planetary Boundaries (Bolygónk határai) című cikk eredményeire, illetőleg a környezeti katasztrófák rendszerével foglalkozó más, elsősorban az ENSZ által szervezett kutatásokra (GEO, Millennium Ecosystem Assessment, International Panel on Climate Change stb.). A bolygó mára legalább három nagy területen (klímaváltozás, biológiai sokféleség csökkenése és termőföld pusztulása) túllépte a határait, és az emberiség elérkezett a visszafordíthatatlan károsodások korszakába, ahol a károk mérséklése és az új, szigorúbb természeti feltételekhez való alkalmazkodás van immár napirenden.
Egy másik visszatérő témánk az alkotmányozási folyamat volt, ami 2010 őszén kezdődött hazánkban és 2011 áprilisában fejeződött be, de még sokáig foglalkoztatta, foglalkoztatja a szakmai közvéleményt. Ennek kapcsán úgy ítéltük meg, rendkívüli felelősséget jelent Magyarország számára az egészséges környezethez való jog szempontjából, hogy e jog védelmét tekintve a megújult alkotmány szövegébe mi kerül bele. Feladatunknak éreztük, hogy előadásaink alkalmával széles körben ismertessük javaslatainkat, illetve felhívjuk a figyelmet a JNO működésére, függetlenségének fontosságra. Büszkék voltunk arra, hogy javaslatainkból sok bekerült az Alaptörvény szövegébe és nem hallgattuk el azt sem, hogy a nemzetközi mércével is jelentős környezeti és generációs igazságossággal összefüggő rendelkezések nem maradhatnak csak írott kívánságok, valójában súlyos felelősséget rónak a mindenkori kormányzatra.
Fokozott hangsúlyt fektettünk az előadásainkban arra is, hogy az iroda 3,5 évében elért eredményeinket és a több száz panasz kezelése során nyert tapasztalatokat, átfogó tanulmányokat kézzelfoghatóvá, és szélesebb körben ismertebbé tegyük.

Ennek az évnek külön érdekessége volt az irodánk iránti megnövekedett nemzetközi érdeklődés. 2011 végéig a JNO volt az egyetlen olyan iroda a világon, ahol a jövő nemzedékek érdekeit intézményes keretek között képviselték. A nemzetközi szakmai világ ebben az intézményes formában látja a jövőt, az ENSZ is kiemelten foglalkozik a témával és a Rio+20 tanácskozást előkészítő találkozókon is kiemelt szerepet kapott a jövő nemzedékek intézményes képviselete.

(*statisztika*) A korábbi évekhez hasonlóan tehát 2011-ben is nagyon aktív volt kollégáink részvétele különböző hazai és nemzetközi szakmai konferenciákon. Nyolc jelentős külföldi szakmai konferencián tartottunk előadást. Munkatársaink több mint hatvan konferencián képviselték irodánkat, az általuk tartott előadások, megnyitók, köszöntők, valamint szekcióvezetések száma pedig közel száz.
2011-ben irodánk önállóan, és más szervezetekkel közösen hat jelentősebb konferenciát, szemináriumot szervezett, továbbá egy civil találkozót és két kiállítást rendeztünk, melyeken összesen több mint hatszázan vettek részt. Előadásaink során közel 3000 emberhez értek el közvetlenül az üzeneteink.

(*saját rendezvényeink*) A 2011-es évet az ENSZ az Erdők Évének nyilvánította. Ehhez kapcsolódón 2011. április 7-én a fenntartható erdőgazdálkodás hazai hagyományainak, lehetőségeinek, akadályainak megismerése és a jó gyakorlatok elterjesztését támogató szakmai párbeszéd elősegítése érdekében a JNO felkérte Varga Bélát, a Pro Silva Hungária Egyesület tiszteletbeli elnökét egy szakmai beszélgetéssel egybekötött előadás megtartására. A rendezvényen a JNO munkatársai mellett részt vettek erdészeti hatósági, minisztériumi természetvédelmi és erdészeti szakemberek, valamint civil szervezetek képviselői is.
2011. április 26-án „Energiabiztonság – biztonságos energia" címmel rendezett zártkörű sajtóreggelit a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája a csernobili baleset 25. évfordulójának alkalmából. A biztos kormányzati és egyetemi szakembereket, szakújságírókat látott vendégül az Országgyűlési Biztosok Hivatalában tartott eseményen, ahol az atomenergia és a többi energiaforrás ésszerű használatáról, valamint a paksi atomerőművel kapcsolatos legfontosabb kérdésekről folyt a beszélgetés. A JNO részéről felhívtuk a figyelmet arra, hogy olyan fajsúlyos beruházásnál, mint a paksi atomerőmű tervezett bővítése, különös figyelmet kell fordítani az elővigyázatosság és a közösségi részvétel elvére, továbbá a jogorvoslat lehetőségének biztosítására.
„Meserét" címmel szerveztünk kiállítást 2011. május 20. és június 16. között a XI. kerületi Farkasréti Általános Iskola tanulói által készített, a természethez való viszony és az egészséges életmód témáját ábrázoló alkotásokból. Az iskola felső tagozatos diákjai 2011. május 24-én irodánkba is ellátogattak, hogy megismerjék a JNO munkáját és tevékenységét.
A vadászok, erdészek és természetvédők között régóta dúl a vita arról, hogy mennyire túltartott a nagyvadállomány Magyarországon. A vita nem csendesedhet le addig, amíg mind a három érdekkör különböző mérési módszertant alkalmaz. Evégett a JNO 2011. június 22-én „Monitorozási módszerek a vadgazdálkodásban és a természetvédelemben" címmel rendezett tudományos módszertani konzultációt közel 60 fő részvételével. A tanácskozást a biztos nyitotta meg, irodánk Stratégiai és Tudományos Főosztályának munkatársai pedig előadásokkal és aktív részvétellel jelentősen hozzájárultak az esemény sikeréhez.
A Iustitia Regnorum Fundamentum díj ünnepélyes átadására 2011. június 29-én került sor az Országgyűlési Biztosok Hivatalában. A díjat a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának vezetősége 2011-ben F. Nagy Zsuzsának, a Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózatának (Kötháló) elnökének adományozta. A szakember kiemelkedően eredményes környezetvédelmi és környezeti nevelési tevékenységéért, különösen a környezeti tanácsadás fejlesztése, valamint példaértékű munkássága és életvitele elismeréseként kapta a díjat. A díjazott méltatása megtalálható irodánk honlapján (www.jno.hu).
2011 szeptemberében az Anthropolis Egyesülettel együttműködésben „Elfogyasztjuk a jövőnk?" című plakátkiállítást rendeztünk a globalizáció hatásairól mindennapi életünkre. A kiállítás fő üze-

nete az volt, hogy egyszerű döntések változtatják meg a világot, s mindennapi cselekedeteink egy része közvetett és gyakran káros hatással van azok életére, akik a bolygó tőlünk távoli pontjain élnek.
2011-ben két egyetem is megkereste irodánkat, hogy munkatársaink a 2011/2012-es tanévben működjenek közre a „Környezetjog" című tantárgy oktatásában. A Szent István Egyetem Állattani és Állatökológiai Tanszékének ökotoxikológus képzése, valamint az ELTE Bibó István Szakkollégium hallgatói részére kollégáink örömmel vállalták, hogy a tanórák keretében bemutatják környezetjog egyes részterületeit, a vonatkozó jogi szabályozást.

(*együttműködésben szervezett rendezvények*) Az alkotmányozási folyamat felelősséget átérezve 2011. február 14-15-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jogi- és Államigazgatási Karán működő Jean Monnet Centre of Excellence-szel közösen megrendeztük „Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek képviselete a készülő magyar Alkotmányban" című kétnapos zártkörű konzultációnkat. A rendezvény első napjának elnöki tisztét Sólyom László, a környezetvédelem iránt elkötelezett jogtudós, a magyar Alkotmánybíróság első elnöke, volt köztársasági elnök vállalta el, a házigazda a JNO volt. Az első napon a kanadai, amerikai, brit, belga, francia és német előadók a jövő nemzedékek érdekképviseletének külföldi megvalósításáról, terveiről számoltak be, a második napon pedig hazai szakemberek előadásait hallgathattuk meg[1351].
Az őshonos gyümölcsfák megőrzése nemzeti érdek, a változó éghajlati, termelési és piaci viszonyok mellett új lehetőségeket, szélső esetben a túlélés lehetőségét rejti ez a hatalmas, több évszázad alatt felhalmozott genetikai kincs. A megőrzésre irányuló programok szűk keresztmetszete a földterület – hivatalos állami génbankjaink ennek vannak leginkább szűkében. Emiatt született a JNO környezetpolitikusai körében az az ötlet, hogy a templomkertekben megfelelő szakmai segítséggel és a helyi közösségek lelkesedésére is építve meghonosíthatók lennének a megfelelő régi gyümölcsfajták. 2011. szeptember 5-én a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának kezdeményezésére természeti örökségünk megóvásáért és értékeink megőrzéséért írt alá együttműködési megállapodást a magyarországi katolikus, református és evangélikus egyházak vezetői, a magyar gyümölcsészeti mozgalom szakmai és civil szervezetei, valamint a vidékfejlesztési minisztérium államtitkára a JNO irodájában. Ezen megállapodás keretein belül elsőként 2011. október végén a Béri Evangélikus Egyházközség templomkertjében került sor őshonos gyümölcsfák ültetésére, ahol az ombudsman, valamint irodánk további 20 munkatársa közel ötven gyümölcsfa (alma, szilva, körte, cseresznye) elültetésében segédkezett. 2011 végéig több mint 80 egyházkerület jelezte, hogy szívesen részt venne a programban. Sajnos a JNO megszűnése és a minisztériumban lezajlott személyi változások kérdésessé teszik a folytatást[1352].
Irodánk szervezésében a Pannonhalmi Bencés Főapátság támogatásával „Fenntartható közösségek – tájbarát mezőgazdaság" címmel tartottunk szakmai tanácskozást közel 100 fő részvételével 2011. szeptember 16-án Győrben és szeptember 17-én Pannonhalmán. A rendezvényre civil, egyházi, vállalkozói, kormányzati, önkormányzati és tudományos körökből hívtuk meg négy összefüggő témával – helyi piacokhoz való hozzáférés, a közétkeztetésben egészséges helyi élelmiszerek felhasználása, a már hivatkozott gyümölcsészeti problémakör és a gyógynövények – foglalkozó szakembereket. A tanácskozást a biztos nyitotta meg, irodánk munkatársai aktívan közreműködtek a szekcióülések levezetésében és munkájában, valamint a konzultáció eredményeként megjelent Pannonhalmi Nyilatkozat[1353] összeállításában.
A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája a Fenntartható Fejlődés Bizottság Környezeti Nevelési Kerekasztalával és a Corvinus Egyetemmel közösen 2011. október 19-én egy-

[1351] A konferenciáról részletesen az alkotmányjogi alfejezetben írunk.
[1352] A JNO az utolsó hónapokban komoly erőfeszítéseket tett egy alapítvány létrehozására „Közös Örökségünk" néven, az alapítás azonban pénzügyi nehézségek miatt még a beszámoló írásának idején sem fejeződött be.
[1353] Elérhető a JNO honlapján: http://jno.hu/hu/pdf/pannonhalmi_nyilatkozat.pdf

napos műhelykonferenciát szervezett „Learning to Change for Sustainability" címmel. A közel 60 fő részvételével megtartott eseményt, melyen az International Union for Conservation of Nature (IUCN) szervezet oktatással, neveléssel foglalkozó bizottságának külföldi szakemberei is részt vettek, Fülöp Sándor nyitotta meg. Rajta kívül Czippán Katalin, irodánk főosztályvezető-helyettese tartott még előadást a fenntarthatóság érdekében való tanulás kollektív kihívásairól a résztvevőknek.

(*szereplések hazai konferenciákon*) 2011-ben két alkalommal látogattak hátrányos helyzetű fiatalok Országgyűlési Biztosok Hivatalába. 2011. február 4-én 40 gyöngyösi, 2011. október 18-án pedig 25 szerencsi szociálisan hátrányos helyzetű fiatal érkezett hozzánk. Irodánk munkatársa az egészséges környezethez való alapvető jog védelméről beszélt, valamint egy játékon keresztül érzékeltette a fiatalokkal a környezet- és természetvédelem kérdéseinek összefüggését az élet különböző területeivel.
2011-ben két egyesült államokbeli egyetem hallgatóitól érkezett megkeresés hozzánk. 2011. március 16-án a Yale Egyetem 25 hallgatója, 2011. május 26-án a JNO és a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ (REC) együttműködésének eredményeképpen a „Global Environmental Leadership International Field Studies" program keretében a Minnesotai Egyetem 11 hallgatója és tanáraik látogattak irodánkba. 2011. november 9-én három, parlamenti gyakorlatát töltő német egyetemista ismerkedett a JNO-val. A találkozókon irodánk munkatársai bemutatták a JNO szervezeti felépítését, működését, az elmúlt évek kiemelkedő eredményeit, valamint irodánk nemzetközi kapcsolatait.
2011. március 26-án az Európai Unió környezetvédelmi minisztereinek háromnapos, az integrált, fenntartható vízgazdálkodással foglalkozó tanácskozására kapott meghívást Fülöp Sándor, aki az európai vízkészletek jövője témaköréhez szólt hozzá a Magyar Tudományos Akadémián. A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a Duna energetikai vagy hajózási célú hasznosítására irányuló tervek gyakran figyelmen kívül hagyják, hogy megvalósulásuk kedvezőtlen hatást gyakorol a folyó által kínált egyéb hasznosítási lehetőségekre. Az eseményen az Európai Parlament, valamint nemzetközi környezetvédelmi, mezőgazdasági és vízügyi szervezetek képviselői is részt vettek.
2011. április 18-án Ban Ki Mun ENSZ-főtitkár budapesti látogatása során találkozott a jövő nemzedékek országgyűlési biztosával. A rövid találkozón az ombudsman elmondta, hogy a jövő nemzedékek intézményes képviseletét eddig még csak néhány ország kísérelte meg bevezetni. Hozzátette: valamennyi esetben nagy szükség van a nemzetközi szintű támogatásra, módszertani segítségre, hisz enélkül a nemzeti szintű kezdeményezések nem lehetnek hosszabb távon is életképesek. A főtitkár a Magyar Tudományos Akadémián tartott előadást az ENSZ előtt álló kihívásokról.
A KSH 2011. április 21-én rendezte meg „A fenntartható fejlődés és a környezet számokban" című konferenciát, ahol a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa „Környezeti adatok, környezeti indikátorok" címmel tartott előadást. Az eseményen irodánk tudományos munkatársa a JNO által 2009-ben indított indikátorprogramról tájékoztatta a résztvevőket. A konferencia után Fülöp Sándor megbeszélést folytatott Laczka Évával, a KSH elnökhelyettes asszonyával, melyen szó esett a két intézmény szorosabb együttműködéséről.
Az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságának a parlagfű elleni védekezésről tartott 2011. április 27-i konferenciáján is korreferátumot tartott a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, hangsúlyozva, hogy a 2009-ben kiadott állásfoglalás nyomán 2011-ben utóvizsgálat folytat a parlagfű elleni küzdelemről, s ennek eredménye alapján foglalkozik a kérdéssel.
2011. április 28-án került megrendezésre az Artemisszió Alapítvány szervezésében a Regionális Globális Nevelési Kerekasztal Fórum, melyet irodánk Stratégia és Tudományos Főosztályának vezető-helyettese nyitott meg. Munkatársunk kiemelte, hogy a JNO igyekszik hozzájárulni a jövőért érzett társadalmi felelősség erősítéséhez, az ezt segítő közös nyelv alakításához az oktatás, szemléletformálás szakmai segítésén keresztül. Ezen feladat tudatában vesz részt irodánk a

globális felelősségvállalásra, fenntarthatóságra és környezeti nevelésre, valamint aktív állampolgárságra való felkészítést célzó programokban, rendezvényeken.
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa nyitotta meg a „Bölcs laikusok – társadalmi részvétel a környezetpolitikában" című konferenciát, mely a Védegylet és a Szent István Egyetem Környezet- és Tájgazdálkodási Intézetének környezeti társadalomkutató csoportja közös, „Döntéshozatal és társadalmi részvétel a környezeti jogban" című kutatásának záróeseménye volt 2011. április 29-én. A rendezvény kerekasztal-beszélgetéssel zárult, ahol a résztvevők megpróbálták megfogalmazni azokat a kitörési pontokat, amelyek a társadalmi részvétel szélesebb körű elterjedéséhez vezethetnek. A konferencián irodánk stratégiai osztályvezetője is részt vett.
2011. május 11-én a Transparency International Magyarország Globális Korrupciós Jelentését bemutató sajtótájékoztatójának egyik előadója volt a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, aki az eseményt követő sajtótájékoztatón hangsúlyozta, különösen fontosnak tartja, hogy a korrupció témaköre bekerüljön a köztudatba. A szervezet 2011. október 4-én a 2011. évi Nemzeti Integritás Tanulmány (NIS) előkészítése keretében vitafórumot rendezett, melyre Fülöp Sándort ugyancsak meghívták.
Az Energiaklub felkérésére a biztos részt vett a 2011. május 17-én Pakson megrendezett, az atomerőmű bővítéséről szóló sajtóbeszélgetésen, ahol rövid bevezető előadásában azt javasolta, hogy az új kormány ezúttal a nyilvánosság bevonásával végeztesse el a tervezett stratégiai környezeti vizsgálatot, és készítsen olyan energiapolitikai háttéranyagokat, mely az energiaigény csökkentésével, az energiatakarékosság lehetőségeivel is számol.
2011. május 18-án irodánk adott otthont a Védegylet által támogatott „Helyi hatóságok a méltányos kereskedelemért" című nemzetközi rendezvénysorozat zárókonferenciájának. A JNO stratégiai és tudományos főosztályvezető-helyettese nyitóbeszédében hangsúlyozta, hogy a JNO örömmel vállalta el az esemény befogadását, hisz a Fair Trade termékek használatával az iroda is igyekszik példát mutatni másoknak. A szakember felhívta a figyelmet a globális Fair Trade mellett a helyi méltányos, felelős kereskedelem fontosságára is.
Irodánk munkatársai 2011. július 14-én a Hegyalja Fesztiválon, 2011. július 23-án pedig Taliándörögdön, a Művészetek Völgye programsorozat keretében a fenntartható fejlődésről rendezett beszélgetéseken való részvételre kaptak felkérést.
2011. szeptember 7-13-ig Balatonszemesen került sor a Balaton Csoport éves találkozójára, melyen irodánkból az ombudsman és a Stratégia Főosztály három munkatársa is részt vett.
A Piac & Profit, valamint a SOL Intézet szervezésében 2011. szeptember 13-án megtartott „Keressük közösen a megoldást világunk fenntarthatóvá válására" című konferencia szakmai támogatója volt a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája. Az esemény vezérszónoka a világhírű tudós, Dennis Meadows volt. Fülöp Sándor előadásában a veszélyben lévő nemzeti értékekről, valamint a környezetvédelmi jogrendről és a hatósági intézményrendszerről beszélt a résztvevőknek.
2011. szeptember 24-én rendezték meg a budapesti Millenáris Parkban „Felelősségvállalás = Pozitív Energia" címmel a 4. Fenntarthatósági Napot, melyen Fülöp Sándor az ivóvíz ügyével foglalkozó panelbeszélgetésre kapott meghívást. A biztos elmondta, hogy az irodához érkező több száz panaszból jól látható, hogy Magyarországon az emberek törődnek a környezettel, az ivóvízzel. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája azon dolgozik, hogy felnyissa a döntéshozók szemét: nem szabad a hosszú távú érdekeket alárendelni a rövid távú érdekeknek.
2011. december 15-én nyolcadik alkalommal szervezett találkozót a civil szervezetek képviselői számára a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája. Az eseményen irodánk munkatársai beszámoltak a 2011-es év eredményeiről, az alkotmányozási folyamatról, valamint röviden ismertették az átalakulás előtt álló iroda lehetőségeit. A találkozó második felében a közel 40 környezet- és természetvédő szervezet képviselőjének lehetősége volt arra, hogy kérdéseket tegyenek fel ombudsmannak, valamint elmondják javaslataikat, észrevételeiket.
A biztos kiemelten kezeli az egyetemi felkéréseket, mivel különösen fontosnak tartja a fiatal szakemberek rendszerszintű tudásának, szemléletének fejlesztését, a jövőre irányuló gondolkodás

segítését, valamint a felelős részvétel erősítését. 2011. január 20-án a Pázmány Péter Egyetem Jog- és Államtudományi Karán működő Deák Ferenc Továbbképző Intézet környezetvédelmi szakjogászainak „A környezetvédelmi igazgatás kulcskérdései 2011-ben" címmel tartott előadást. 2011. április 1-jén a Szolnoktudás Egyetemen az egészséges környezethez való jog fontosságáról, valamint az új Alkotmány tervezetével kapcsolatos véleményéről beszélt a zöldombudsman. 2011. október 27-én F. Nagy Zsuzsannával, az Országos Környezetvédelmi Tanács tagjával közösen a fenntartható fejlődés aktuális társadalmi és jogi kihívásairól tartott előadást a Miskolci Egyetem hallgatóinak.
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa védnökséget vállalt az Eötvös Loránd Tudományegyetem két legnagyobb karán, 2011 közepén indult „Fenntartható szemléletmód terjesztése az egyetemi polgárok között" elnevezésű egyéves projekt felett. A védnökség mellett a JNO vállalta egy szeminárium megszervezését az egyetem vezetői számára. A 2012-ben megrendezésre kerülő szeminárium célja figyelemfelkeltés a fenntarthatatlanságból eredő értelmiségi feladatokra, és ennek megfelelően az egyetemi működés különböző területein a fenntartható fejlődést segítő célok, feladatok átgondolása.

(*találkozók vezető külföldi szakemberekkel*) A nemzetközi szerepléseinknek, hírnevünknek köszönhetően az elmúlt évben három nemzetközileg is elismert szakember kezdeményezett találkozót a jövő nemzedékek országgyűlési biztosával.
2011. januárjában két és fél hétig a JNO vendége volt Stephen J. Madonna, aki 1990 és 1994 között New Jerseyben az Egyesült Államok egyetlen független környezetvédelmi legfőbb ügyésze volt és 2009 óta írásbeli megállapodásunk alapján a JNO pro bono szakmai tanácsadója. Mint a korábbi években is, részt vett a munkaprogramunk kialakításában, oktatási és tudományos programjainkban, illetőleg ötleteivel, észrevételeivel segítette a kiemelt egyedi ügyeken dolgozó kollégáinkat.
2011. június 28-án Jacqueline McGlade, az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) ügyvezető igazgatója találkozott Fülöp Sándorral. A megbeszélésen az intézmények és főbb tevékenységeik kölcsönös bemutatása után szó esett a JNO és az EEA lehetséges együttműködési területeiről.
A biztos Peter Daviesszel, a walesi környezetvédelmi ombudsmannal 2011. szeptember 14-én, míg Julia Frischhuttal, az osztrák környezetvédelmi hatóság munkatársával 2011. október 5-én találkozott irodánkban. E két találkozón szó esett a JNO működéséről, fő eredményeiről, irodánk nemzetközi kapcsolatairól, valamint a jövő nemzedékek intézményes képviseletéről, és megbeszélték a lehetséges együttműködési területeket is.

(külföldi programok, előadások)
A biztos meghívást kapott az ENSZ fenntartható fejlődéssel foglalkozó 2012. évi konferenciáját előkészítő bizottság (Preparatory Committee for UNCSD, United Nations Conference on Sustainable Development) második találkozójára, melyet 2011. március 4-án tartották New Yorkban. Fülöp Sándor „A jövő nemzedékek ombudsmanjai, mint a fenntarthatóság megvalósítását segítő intézmények" címmel tartott előadásában bemutatta a JNO intézményét, működését, valamint röviden összefoglalta az iroda tevékenységének elmúlt három évben elért eredményeit. A biztos előadásában külön részletezte, hogy az intézmény hogyan járul hozzá a jövő generációk érdekeinek védelméhez Magyarországon, és hogyan igyekszik hirdetni a fenntartható fejlődés szem előtt tartását a kormányzás minden szintjén. A jövő nemzedékek intézményes képviseletének Magyarország által kidolgozott és megvalósított megoldását a résztvevők nagy elismeréssel fogadták. A konferenciát az ANPED (Northern Alliance for Sustainability) és a WFC (World Future Council) közösen szervezte.
Az ENSZ rendezvényhez kapcsolódva 2011. március 4-én az ombudsman Kőrösi Csabával, Magyarország ENSZ nagykövetével találkozott New Yorkban. A találkozón a felek kölcsönösen beszámoltak intézményeik munkájáról, valamint áttekintették a jövő nemzedékek globális intézmé-

nyes képviseletének lehetőségeit. A találkozón részt vett Zlinszky János, irodánk stratégiai és tudományos főosztályvezetője is, aki a soros EU-elnökséghez kapcsolódó munkája révén ugyancsak New Yorkban tartózkodott.
2011. május 25-én az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságának felkérésére a JNO tevékenységét, eredményeit és gondjait mutatta be Fülöp Sándor a 11. alkalommal megrendezésre kerülő brüsszeli Zöld Hét konferencia „Környezeti hatásunk felügyelete: az ombudsmanok szerepe" szekcióülésén. Ugyanezen alkalommal előadást tartott az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottságának az ENSZ Rio+20 konferenciájának előkészítését szolgáló rendezvényen is.
Irodánk stratégiai és tudományos főosztályvezetője meghívást kapott a Gaia Alapítvány által „A mi örökségünk, a mi jövőnk – válasszuk a hosszabb távot" („Our Legacy, Our Future: Taking the longer view") címmel rendezett előadóestre, melyet 2011. június 24-én tartottak Londonban. Munkatársunk bemutatta a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának intézményét, valamint ismertetette a jövő nemzedékekét felelős ENSZ biztos létrehozására tett javaslatot.
A World Future Council (WFC) tanácsadói és szakemberei 2011. november 4-6-ig Hamburgban tartották ötödik évértékelő közgyűlésüket, melyre Fülöp Sándor, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, mint a szervezet hivatalos tagja is meghívást kapott. Az ombudsman előadásában rámutatott arra, hogy miért szükséges a jövő nemzedékek érdekeinek intézményes védelme, ismertette az ehhez szükséges intézményi kereteket, a szervezet sajátos feladatait és javasolt munkamódszereit. Az előadás második felében ismertette a JNO legjelentősebb ügyeit és eredményeit. Fülöp Sándor kiemelte, hogy jövő nemzedékek intézményes képviselete hatékonyabban működhetne nemzetközi szinten, ahol politikától és az adott ország gazdasági nyomásától mentes környezetben dolgozhatna. 2011-ben a WFC egyik fő kampánytémája a generációk közötti igazságosság volt, és szervezet céljai között szerepelt, hogy hatást gyakoroljon a Rio+20 tárgyalási folyamatra.
November 9-én és 10-én került megrendezésre az ENSZ EGB Fenntarthatóságra nevelés regionális műhelye Szlovéniában, Rogaška Slatina-n. A JNO munkatársa, Czippán Katalin a fenntarthatósághoz szükséges tanári kompetenciákról tartott előadást, majd vezetett egy műhelyfoglalkozást e kompetenciák helyi értelmezésének, alkalmazásának feladatairól.
A TEDxYouth@Thames szervezésében 2011. november 20-án Londonban megrendezett, a jövő nemzedékek sorsa és a nemzedékek közötti igazságosság témájával foglalkozó, 15-26 év közötti fiatalokat célzó előadásra kapott felkérést Fülöp Sándor, mint a világ egyetlen, a jövő nemzedékek érdekeivel intézményes keretek között foglalkozó irodájának vezetője. A biztos a klímaváltozásról, a biológiai sokféleség csökkenésének hatásairól, a fenntartható fejlődésről és a jövő nemzedékek intézményes képviseletének kapcsán a JNO elmúlt 3 és fél évének eredményeiről beszélt a résztvevőknek, akiknek konkrét példákon keresztül szemléltette, hogy mi lenne más Magyarországon, ha nem működött volna az iroda.

(*a biztos védnökségével szervezett programok*) Fülöp Sándor minden olyan program, konferencia támogatását, népszerűsítését örömmel vállalta el, mely a tudatformálással, például az energiaigény csökkentésével foglalkozott. A biztos irodája kezdettől kiemelt kérdésként kezelte a globális felmelegedés csökkentését. 2011-ben Fülöp Sándor öt energiatudatosságot népszerűsítő program és esemény felett vállalt védnökséget.
A 2011. évi magyar EU-elnökségi program keretében 2011. április 21-22-én került megrendezésre a 7. Magyar Nemzeti és Nemzetközi Lifelong Learning (MELLearN) Konferencia, melynek fő témája a magyar felsőoktatás szerepe az oktatás-kutatás-innováció, mint tudásháromszög megvalósításában volt. A biztos a szervező egyesület felkérésére elvállalta „A fenntartható fejlődés TéT-je: erőforrás-hatékonyság és Life Long Learning" című szekció védnökségét. A konferencia résztvevői megállapították, hogy a gyorsan változó körülmények követése, a jövőre irányuló gondolkodás, az együttműködés, a hosszú távú felelősségvállalás kompetenciáinak kialakításában nagy felelősség hárul minden képzőre, pedagógusra, kultúraközvetítőre.

2011. június 10-én a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája adott otthont a 8-14 éves gyerekeket célzó, energiatudatosságot népszerűsítő nemzetközi „Szén-dioxid Nyomozók" program záróeseményének. A program fővédnökségét még 2010-ben vállalta el Fülöp Sándor. A „Legyen CO2OL az iskolád!" versenyhez közel 300 hazai iskola csatlakozott, a program keretében indított versenyre pedig 15 iskolai diákcsapat nevezett. A tudatos energiafogyasztásra nevelő verseny eredményhirdetését irodánk Stratégiai és Tudományos Főosztályának vezető-helyettese nyitotta meg. A nagy sikerre való tekintettel 2011 szeptemberében a projekt magyarországi gazdája, a Magyar Környezeti Nevelési Egyesület elindította a program második fordulóját, melynek védnökségét az előző évhez hasonlóan a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vállalta el. A verseny támogatásaként 2011 szeptemberében az ombudsman levélben ajánlotta a programot a hazai általános és középiskolák vezetőinek.
A Greendependent Fenntartható Megoldások Egyesülete 2010-ben kereste meg először a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát, hogy vállaljon védnökséget az általa szervezett, energiatudatosságot és energiahatékonyságot népszerűsítő programok felett. A 2010-ben indult „Nagycsalád – kis lábnyom" energiatakarékossági verseny díjkiosztó rendezvényére 2011. április 16-án került sor. Az ünnepség után Fülöp Sándor „Kislábnyom és a jövő generációk" címmel tartott előadást az érdeklődőknek. Az együttműködés folytatásaként 2011-ben a családoknak szóló „Kislábnyom", és a több háztartásból álló közösségeknek meghirdetett „EnergiaKözösségek" elnevezésű, a szén-dioxid kibocsátást mérséklő életmódot népszerűsítő programok felett vállalt védnökséget a zöldombudsman. A kampányok célja, hogy a résztvevők felismerjék: beruházás nélkül, csak viselkedésünk megváltoztatásával is jelentős energiát – és így pénzt – lehet megtakarítani. Mindkét program 2011 decemberében indult és 2012 márciusában ért véget. A „Kislábnyom" című projekt sajtóbemutatóját 2011. november 18-án tartották az Országgyűlési Biztosok Hivatalában, az „EnergiaKözösségek" című nemzetközi megtakarítási program és verseny bemutatására szervezett sajtótájékoztatót 2011. november 25-én rendezték a gödöllői Művészetek Házában. Mindkét eseményen a Stratégiai és Tudományos Főosztály vezető-helyettese képviselte irodánkat.
A „Passzívházak és Energiahatékony Épületek" szakmai konferenciát 2011. november 25-én rendezték a budapesti Francia Intézetben. A rendezvény fővédnöke a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa volt, a Stratégiai és Tudományos Főosztály vezetője pedig előadást is tartott a konferencián.
2011-ben folytatódott a „U4 Energy" című energiatakarékosságot ösztönző verseny, amit az Európai Bizottság indított 2010 szeptemberében európai iskolák számára. A verseny egyedülálló oktatási lehetőség a tanárok számára, valamint szórakozás a diákoknak, akiknek fontos a környezetvédelem, és szívesen takarékoskodnak az energiával, pénzzel és üzemanyaggal. Az első fordulóban a versenyre 2011 májusáig nevezhettek az iskolák minden olyan tevékenységgel, mely 2010 szeptemberétől zajlott az iskolában. A program fővédnöke annak indulása óta Fülöp Sándor, magyarországi nagykövete Czippán Katalin, a JNO Stratégiai és Tudományos Főosztályának főosztályvezető-helyettese.

IV.2. Médiakommunikáció

A korábbi évek gyakorlatához képest 2011-ben a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa többször lépett a nyilvánosság elé saját kezdeményezéséből. Az eljövendő nemzedékek szószólója azért kezdeményezte gyakrabban, hogy véleménye megjelenjen a sajtóban, mert komolyan felmerült a veszélye annak, hogy a 2012. január 1-től hatályos Alaptörvény megszünteti a zöldombudsman jogintézményét. Az Alkotmány módosítása sem terelte el azonban a figyelmet azokról

az ügyekről, amelyekkel a JNO-t megkeresték a panaszosok, és nagy jelentőségűek, ezekben is igyekeztünk a nyilvánosságot tájékoztatni.
Folytatta az ombudsman azt a gyakorlatát, amelynek köszönhetően az összes érdeklődő újságíró választ kapott kérdésére adatok vagy interjú formájában; nyitottan fogadta a megkereséseket a biztos és összes munkatársa. Gyakran előfordult 2011-ben, hogy az ombudsman megszólalt olyan ügy vagy témakör kapcsán, amelyben még nem született végleges állásfoglalás, ám általános elveket akart közreadni vagy véleményeket kívánt gyűjteni a szakmai megalapozottság érdekében.
Az iroda munkatársai, megragadva egy-egy médium nyitott szerkesztési gyakorlatát, olvasói levélben reagáltak közérdekű ügyekben a megjelent írásokra.

(*statisztikák*) A nyomtatott sajtóban 2011 első tizenegy hónapjában a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 33,2 százalékkal több cikkben szerepelt, mint 2010-ben. Összesen 288 írás foglalkozott a zöldombudsman munkájával, illetve ezzel a jogintézménnyel. (A megjelenések egy része az alkotmánymódosítás kapcsán szólt a jövő nemzedékek biztosáról.)
Az Observer adatai szerint a cikkek 394 oldalon jelentek meg, és a lehetséges olvasók száma – a példányszámokat figyelembe véve – közel harmincegymillió volt. A megjelenési gyakoriság adatai szerint napilapban 234, hetilapban 45, kéthetenként megjelenő kiadványban 1, havilapban 6, kéthavonta megjelenő kiadványban 2 cikk foglalkozott a jövő nemzedékek országgyűlési biztosával.
Területi eloszlás szerint 171 országos, 110 vidéki, 6 budapesti és egy külföldi lap közölt írást.
A 2010-es évvel összehasonlítva megállapítható, hogy az országos megjelenésű lapokat tekintve 21 százalékos volt a szereplés növekedése.
Mindezen cikkek 129 napra vetítve jelentek meg, ami azt jelenti, hogy zöld ügyben gyakrabban, mint háromnaponta foglalkozott valamelyik nyomtatott médium az ombudsman által felvetett témákkal.
A legtöbb cikk a Magyar Nemzetben jelent meg (33), amit a Magyar Hírlap (27), a Népszava (23) és a Népszabadság (22) követ. A vidéki orgánumok közül kiemelkedően a legtöbbet (15) a Zalai Hírlap foglalkozott a zöldombudsmannal.
Az online sajtó még meredekebb megjelenési növekedést hozott az egy évvel korábbihoz képest: 2010-ben 474 cikk jelent meg, 2011-ben november végéig 737. Ez ötvenöt százalékos emelkedést jelent. Az aránynövekedés értékelésénél ismét meg kell jegyezni, hogy gyakran az alaptörvénnyel összefüggésben szóltak a világhálón a zöldombudsmanról.
Az online olvasottság növekedése a legmeredekebb: a lehetséges olvasószám a tavalyi 113 millióról 202 millióra nőtt. A legaktívabb online médiumok a megjelenést tekintve: nepszava.hu (52), origo.hu (41), magyarnemzet.com (40), inforadio.hu (34), magyarhirlap.hu (30), ma.hu (27), orientpress.hu (25), stop.hu (25), klubradio.hu (24), metro.hu (24), zipp.hu (22) és index.hu (20).
A rádiók és televíziós csatornák 352 adásban adtak hírt az országgyűlési biztosról, illetve irodája munkájáról vagy az alkotmánymódosítással kapcsolatos – az ombudsmant érintő – változásokról. Az e körbe tartozó médiumok közül magasan a legnagyobb számban az Infó Rádió tudósított (101). Kiemelkedik a sorból az MR1 (41), a Klub Rádió (41), az ATV (29), az M1 (29) és az Echo TV (24).

(*sajtórendezvények, sajtóközlemények*) A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája 2011-ben első sajtóközleményét január 16-án adta ki. Ebben megállapította: egészségre káros környezetbe költöztették a budapesti Szent Korona Általános Iskola és Óvoda óvodásait, amikor az intézmény az M3-as autópálya bevezető szakaszának közvetlen közelébe került. A JNO szerint a közoktatási intézmények elhelyezésére vonatkozó szabályozást módosítani kell. Ezért jogalkotási javaslattal fordult a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz és a Nemzeti Erőforrás Minisztériumhoz.

2011. február 14-én „Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek képviselete a készülő magyar Alkotmányban" című kétnapos tanácskozás alkalmából adott ki sajtóközleményt a JNO. A közlemény idézte Sólyom László volt köztársasági elnököt, aki hangsúlyozta: az új Alkotmányban jelenjen meg, hogy a fenntartható fejlődés felöleli a gazdasági növekedést, a társadalmi igazságosságot, a természeti életfeltételek megőrzését és a jövő nemzedékekért való felelősséget is. Közleményünk úgy fogalmazott, hogy rendkívüli a felelősségünk az egészséges környezethez való jog szempontjából, amikor Magyarország 2011-ben új Alaptörvényt alkot.
2011. március 2-án sajtóközleményében Fülöp Sándor felhívta a kormányt és a helyi önkormányzatokat a Duna-völgy jövőjének rendszerszintű átgondolására és tervezésére. Az ombudsman állásfoglalása szerint a fejlesztési döntésekben célként kell megjeleníteni az ökológiai szolgáltatások lehető legteljesebb mértékű megőrzését, a leromlott vagy eltűnőben lévő szolgáltatások rehabilitációját.
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. március 6-i közleménye szerint az állam köteles megvédeni polgárait a környezetegészségügyi kockázatokkal szemben. Az ombudsman éppen ezért üdvözölte és támogatásáról biztosította a nemdohányzók védelméről szóló törvény módosítására irányuló szándékot. Az országgyűlési biztos a törvénymódosításról indult vita kapcsán rámutatott: gazdasági részérdekek csak a legszigorúbb alkotmányossági követelményeknek megfelelően írhatnak felül környezetvédelmi érdekeket, jelen esetben pedig az egészséges környezethez való jog prioritást kell, hogy élvezzen a gazdasági érdekekkel szemben.
2011. március 10-én tudatos energiafogyasztásra nevelő programokat ajánlott az iskoláknak Fülöp Sándor és az oktatásért felelős államtitkár, Hoffman Rózsa. A sajtóközlemény hírül adta: az ombudsman és az államtitkár közösen aláírt levéllel keresték meg az intézményvezetőket március első napjaiban annak érdekében, hogy a gyerekek játékos feladatokon keresztül ismerjék meg a megújuló energiaforrásokat, valamint az éghajlatváltozás elleni küzdelem lehetőségeit és jelentőségét.
2011. március 18-án sajtóközleményében az ombudsman rámutatott: „kockára teszi az ország hosszú távú érdekeit az a javaslat, amely szerint az új Alkotmányból kimarad az egészséges környezethez való jog, és megszűnik e jog fontos képviselete, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézménye. Elfogadhatatlan, hogy rövid távú gazdasági és hivatali előnyök kedvéért a Fidesz-KDNP alkotmánytervezete eltörli a zöldombudsman intézményét".
2011. március 25-én az ombudsman az Alaptörvény kapcsán ismét felhívta a figyelmet: sajnálatos, hogy az új Alkotmány tárgyalásakor az „ombudsmanvita" lényegét továbbra sem tárják a nyilvánosság elé a nyilatkozó kormánypárti politikusok. Kifogásolta, hogy az alkotmánytervezet húsz éve meglévő állampolgári jogot von vissza, amikor meg kívánja szüntetni az egészséges környezethez való jogot.
2011. március 30-án kiadott közleményben Fülöp Sándor rámutatott: ellentmondásos, hogy Orbán Viktor miniszterelnök szerint alkotmányos garanciákat kell vállalni a jövő nemzedékek védelme érdekében, ám a kormánypártok továbbra is megszűntetnék a jövő nemzedékek ombudsmanja intézményét. Fülöp Sándor szerint külföldön zavart idéz majd elő a jövő nemzedékek ombudsmanja jogintézményének eltűnése, hiszen számos európai országban és az ENSZ szintjén is Magyarország példáját akarják követni e téren.
2011. április 8-án a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa állásfoglalását ismertette közleményében. Eszerint a vörösiszap-katasztrófát okozó létesítmény ellenőrzésének nagyfokú hiányosságaiért több közigazgatási hatósági szerv is felelős, de ennél lényegesen többről van szó: hatósági rendszerünk széttagoltsága, szemléleti hiányosságai okolhatók a katasztrófáért.
2011. április 25-én az ombudsman azt fogalmazta meg, hogy Magyarországon sürgősen és határozottan át kell alakítani a környezetromboló életmódot és szemléletet, meg kell változtatni a fantarthatatlan gazdasági gyakorlatot támogató jogszabályokat. Ehhez az Alaptörvény szilárd alapot teremtett. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa sajtóközleményében azt követően fordult a nyilvánossághoz, hogy az államfő aláírta az új Alkotmányt. Úgy vélte, az Alaptörvény ki-

terjeszti és tovább erősíti a hazai környezetvédelmi jog alapjait és a legmagasabb szintre emeli a jövő nemzedékek iránti felelősséget.
2011. május 18-án Fülöp Sándor közleményben jelentette be: a zaj elleni védelem új, átfogó szabályozását fogja javasolni a kormánynak. Rendhagyó volt ez a közlemény, mivel az ombudsman még állásfoglalása véglegesítése előtt nyilvánosságra hozta javaslatait azzal a céllal, hogy a zajtól szenvedő lakóközösségek és szakmai körök véleményét megismerje. A közlemény után állampolgári levelek tucatjait kaptuk, amelyek közül többet fel tudtunk használni állásfoglalásunk véglegesítésénél.
2011. május 31-i közleményében az ombudsman azt fejtette ki, hogy a közétkeztetésben minél több egészséges, lehetőleg helyi forrásból származó élelmiszer kerüljön a gyermekek asztalára, aminek érdekében az iskolák, az óvodák, a bölcsődék fenntartóinak és intézményvezetőinek mindent meg kell tenniük. Ezt a véleményét Aáry-Tamás Lajossal, az oktatási jogok biztosával közösen aláírt felhívásában fogalmazta meg Fülöp Sándor.
2011. június 15-én sajtóközleményben adott hírt az ombudsman irodája arról, hogy lezárult a „Legyen CO_2OL az iskolád!" tudatos energiafogyasztásra nevelő verseny. A tíz európai országban futó program a diákok és a pedagógusok együttes bevonásával hívta fel a figyelmet arra, hogy milyen hatással van a mindennapi energiafelhasználás a környezetre. A résztvevők a verseny kapcsán szervezett iskolai tevékenységekben közösen tanulták meg, és társaikkal is megismertették, hogy mit tehetnek az energiafogyasztás csökkentése érdekében.
2011. június 21-én sajtóközleményben figyelmeztetett Fülöp Sándor: alkotmányellenes az ombudsmantörvény-javaslat. Az országgyűlési biztos azt követően fejtette ki álláspontját, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter június 17-én benyújtotta az Országgyűlésnek az alapvető jogok biztosáról szóló törvényjavaslatot. A javaslat visszavonta mindazon jogköröket és intézkedési lehetőségeket, amelyek alapján az ombudsman felléphetett a lakosság környezeti problémáinak megoldásáért. „Mivel ezek a jogkörök az új alapjogi biztost sem illetnék meg, ezért a javaslat szerint felálló új ombudsmannak is lényegesen szűkülne a hatásköre. A lakosság olyan jogállami fórumot veszíthet tehát el, mely a környezeti problémák megoldására, a lakossági érdekek védelmére egyedülálló módon hivatott." – mutatott rá a zöldombudsman.
2011. július 6-án ismét nyomatékosan a nyilvánossághoz fordult Fülöp Sándor: Továbbra is ellentétes Magyarország áprilisban kihirdetett új Alaptörvényével az alapvető jogok biztosáról szóló törvényjavaslat. Az ombudsman szerint a parlamenti vitában történt ugyan kisebb előrelépés, ez azonban korántsem elegendő ahhoz, hogy a törvénytervezet megfeleljen az új Alkotmánynak. Fülöp Sándor sajnálatát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy az alkotmányozók jó szándéka és hosszú távú, a jövő generációkat is figyelembe vevő akarata az Alaptörvény végrehajtását biztosítani hivatott törvényben egyelőre mégsem érvényesül.
2011. július 27-én szigorú fellépést sürgetett az ombudsman az elviselhetetlen zajjal szemben. Fülöp Sándor szerint nem engedhető meg, hogy a közterületeken tartott rendezvények zaja sértse az egészséges környezethez való jogot. Az ombudsman sajtóközleményében tárta a nyilvánosság elé, hogy átfogó vizsgálatban elemezte, megelőzhetők-e a fesztiválok és más rendezvények zavaró hatásai.
A 2011. szeptember 15-i közlemény a veszélyeztetett lápokról szólt. Ebben Fülöp Sándor komplex kormányzati intézkedések sürgős megtételét látta indokoltnak a hazai lápok védelme érdekében. Az ombudsman megállapításait és javaslatait állásfoglalás-tervezetben hozta nyilvánosságra, hogy széleskörű szakmai egyeztetés induljon meg a lápok védelmének megteremtése érdekében.
2011. szeptember 16-án összefogásra bíztatott az ombudsman a génmegőrzésért. Közlemény adta hírül: természeti örökségünk óvásáért és értékeink megőrzéséért írt alá együttműködési megállapodást Fülöp Sándor kezdeményezésére több egyház, szakmai és civil szervezet, valamint a vidékfejlesztési minisztérium államtitkára.
2011. szeptember 25-én a zöldombudsman irodája sajtóközleményben figyelmeztetett arra, hogy vészhelyzetbe került a Nekota. Az ombudsman szerint súlyosan veszélyezteti a vízi élővilágot a

Hubertus Bt. tevékenysége a Balaton déli partján, a Nagybereki Fehérvíz Természetvédelmi Területen. A vállalkozás – a másodfokú vízügyi hatóság nem megfelelő eljárásának is köszönhetően – komoly természeti kárt okozott a hazai és nemzetközi oltalom alatt álló térségnek. Az ombudsman vizsgálata szerint a Nagybereki Fehérvíz Természetvédelmi Terület „Nekota" elnevezésű térségén gazdálkodó Hubertus Bt. vízleeresztése miatt veszélybe került a vízhez kötődő élővilág, különösen az ott fészkelő fokozottan védett madárfajok. A vizsgálat feltárta, hogy a vészhelyzetet a vízjogi engedélyezési eljárás működési zavarai is okozták.
2011. szeptember 29-én sajtóközleményében Fülöp Sándor felhívta a figyelmet: Magyarország épségét, lakóinak jólétét veszélyezteti, ha nem újul meg a mezőgazdaság, ha nem nő a vidéki élet vonzereje és elmarad a táj helyreállítása. A közlemény tudatta, hogy a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Pannonhalmi Bencés Főapátság támogatásával a fenntartható vidékfejlesztés kérdéseiről rendeztek tanácskozást szeptember 16-17-én Győrött és Pannonhalmán. A résztvevők közös munkával készítették el a konkrét feladatokat tartalmazó nyilatkozatukat, melyben rámutattak: a táj és a biológiai sokféleség védelme megköveteli, hogy a helyi közösségek számára adottak legyenek a tényleges önrendelkezés feltételei.

(megjelenés az olvasói levelek között) Két alakalommal fordult a HVG szerkesztőjéhez a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának irodája azt kérve, hogy Babai-Belánszky Tamás, a jogi főosztályvezetője olvasói levélben reagálhasson a hetilap írására. A hetilap mindkét kérésnek helyt adott. 2011. február 9-én Babai-Belánszky Tamás a lapban kifejtette, hogy Fülöp Sándor állásfoglalásaiban a többi között határozott intézkedésekre sarkallja a kormányt a lakosság zajterhelésének csökkentése, a levegőminőség, a közlekedés javítása, a társadalmi részvétel erősítése, a beruházások káros hatásainak megelőzése, a jogalkotás és a hatóságok hibáinak, mulasztásainak orvoslása, egyedülálló természeti értékeink megőrzése érdekében is.
2011. november 8-án Babai-Belánszky Tamás rámutatott: a Duna hajózhatóságával kapcsolatos cikk sajnálatos módon nem, illetve nem helytállóan szól néhány lényegi kérdésről. Mindenekelőtt hangsúlyozandó, hogy Magyarországot nem terheli nemzetközi jogi, illetve európai uniós kötelezettség a nagymértékű beavatkozások végrehajtására, mint ahogy azt a cikk – mintegy kívánatosként – leírta. Továbbá a projekt elsősorban nem Magyarország és a magyar fuvarozók érdekeit szolgálja. A túlzott beavatkozások ugyanakkor súlyos vízvédelmi és ökológia kockázatokkal járnak, amelyeket az engedélyek kiadása előtt nem vettek figyelembe.

(*sajtótájékoztatók és a sajtó számára nyilvános események*) 2011. február 14-15-én „Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek képviselete a készülő magyar Alkotmányban" című kétnapos konferencián vehettek részt a sajtó képviselői. Itt sajtótájékoztatót is tartott Fülöp Sándor és a konferencia magyar előadói közül többen. Ismertettük a sajtó képviselőivel az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekei védelme komplex rendszerét, amit a konferencia feltárt és amivel kapcsolatban részletes javaslatokat is megfogalmazott.
2011. március 2-án Fülöp Sándor sajtótájékoztatón ismertette frissen kiadott környezetpolitikai állásfoglalását, amelyben ajánlásokat fogalmazott meg a kormánynak a Dunát és vízgyűjtő területét érintő legfontosabb aktuális kérdésekben.
2011. március 18-án a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa sajtótájékoztatón ismertette a FIDESZ/KDNP által benyújtott alkotmánytervezettel kapcsolatos véleményét.
2011. március 30-án Fülöp Sándor sajtótájékoztatón mutatta be beszámolóját 2010. évi tevékenységéről.
2011. május 31-én Fülöp Sándor és Aáry-Tamás Lajos, az oktatási jogok biztosa közös sajtótájékoztatón tárta a nyilvánosság elé közös felhívásukat, amelyben az iskolai, a bölcsődei és az óvodai közétkeztetés megváltoztatását szorgalmazzák.

2011. december 6-án a génmegőrzésért született összefogás első eredményéről számolt be Fülöp Sándor és Ángyán József, a Vidékfejlesztési Minisztérium államtitkára a béri gyümölcsös templomkert ünnepélyes megnyitóján.

IV.3. Magad légy a változás...

..., melyet a világban látni szeretnél – hangzik Gandhi közismert mondása. Mi, akik a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodájában dolgoztunk, nemcsak munkahelyünknek tekintettük az irodát, hanem közösségnek, ahová tartozunk. Hittünk abban, hogy az irodának küldetése van, ahogy nekünk is van küldetésünk. Ezért (is) voltunk itt.
Küldetésünk nemcsak az volt, hogy ellássuk a hagyományos ombudsmani irodai feladatokat, hanem az is, hogy azokat kiterjesztve, mintegy hiánypótlásként, betöltsünk bizonyos szerepeket, melyek jelen társadalmunkban sajnos betöltetlenek. Ilyen például az átfogó, multidiszciplináris szemlélet, melynek révén az egyes konkrét problémák mögött megláthatók az egész társadalmat érintő, rendszerszintű gondok. Törekedtünk az összes érintett szempontjait figyelembe véve, integráltan kezelni a hozzánk érkező panaszokat. Jellemezte a munkánkat az, hogy hittünk abban, hogy a helyi közösségek, sőt olykor akár csak egy-két lelkes polgár képes a hosszú ideje húzódó környezeti konfliktusaikat megoldani, ha megfelelő támogatást kapnak. Fontos volt számunkra, hogy a természettudományos gondolkodás, a jogi gondolkodás, a közgazdasági gondolkodás és általában a sokféle gondolkodás sokszínűségéből egy magasabb rendű közös megegyezésre jussunk, ami kiutat mutathat az egy-egy diszciplínán belül zsákutcába jutó problémamegoldási törekvéseknek.

(*értékrendszerünk*) Irodánk legfontosabb értékeinek az alábbiakat tartottuk:
- családbarát munkahely (távmunka lehetősége, rugalmasság),
- demokratikus légkör (irodán belül a közös döntéshozatal formáinak kialakítása és működtetése, külső munkáinkban pedig a társadalmi párbeszéd, érintettek bevonása),
- elővigyázatosság (hatásköri és költségvetési keretek mindenkori betartása),
- hatásvizsgálat (állásfoglalásaink eredményeinek többszörös ellenőrzése, szükség esetén módosítása),
- emberi erőforrás politika (munkatársak gondos kiválasztása, képzés, előmeneteli rendszer, tervezett motivációs rendszer),
- nyitottság (egyebek között a szakmai szervezetek, civil szervezetek, egyházak, az írott és elektronikus sajtó számára)
- együttműködés (az előző pontban felsoroltak közül soknak, rendszeresen kértük a segítségét, sokukkal kezdeményeztünk közös projekteket stb.)
- közösség (minden kolléga érezhette, hogy fontos az Irodánk számára, nélkülözhetetlen a sikeres működéshez – és ez így is volt).

Meggyőződésünk, hogy minden intézmény, így a JNO is működésével példát mutat valamennyi partnere, ügyfele számára. Mivel irodánk kommunikációs eszközeivel szeretne hozzájárulni a jövő iránt felelősséget érző, környezettudatos döntéshozatalhoz, a rendszergondolkodás elterjesztéséhez, az együttműködési kultúra fejlesztéséhez, magától értetődik, hogy ezeket az elveket saját működésére is alkalmaznia kellett.

(*munkatársak, szervezet*) 2008-ban létrejött irodánk életében a 2011-es év jelentős változásokat hozott. A 34 fős létszámban év közben is voltak kisebb változások, három munkatárs távozott és

ugyanennyi érkezett az év folyamán.[1354] A jogszabályi változások és az Országgyűlési Biztosok Hivatalának átszervezése 2012. január 1-től megszüntette az önálló JNO irodát, ami 11 munkatársunk munkaviszonyának megszűnésével járt együtt. Lényegében a teljes Stratégiai és Tudományos Főosztály megszűnt, és a Jogi Főosztály vezetőjének is távoznia kellett, míg irodánk jogászai az összevont hivatal új szervezeti egységeiben folytathatták munkájukat. A korábban független, önálló zöldombudsman az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese lett külön titkársággal, ahol a JNO három munkatársának segítségével véleményezheti a hivatali ügyek intézését.

(*működés, szervezeti tanulás*) A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának alapfeladata az állampolgárok egészséges környezethez való jogának védelme volt. E küldetéssel összhangban 2011-ben is hangsúlyt fektettünk arra, hogy kollégáink számára messzemenően biztosítsuk az egészséges, barátságos, „zöld" munkahelyi környezetet. Ebből a szempontból feltérképeztük irodánkat, és az eredményeket figyelembe véve folyamatosan igyekszünk javítani a munkavégzés körülményeit, és átgondolni, hogy a környezetbarát munkahely kialakítása érdekében tett lépéseink miként járulhatnak hozzá általában a közszféra környezetbarát működéséhez.
Az előző beszámolási időszakban kialakított irodáinkba fenntartható erdőgazdálkodásból származó fenyőbútorokat választottunk. Újrahasznosított papírt használunk, a munkafolyamatok és a támogató (informatikai) rendszerek megfelelő kialakításával jelentősen csökkentettük a felhasznált papír mennyiségét. A másológépek mellé kifüggesztett tájékoztatón folyamatosan visszajelzést adtunk az időegység alatti papírfelhasználás alakulásáról, trendjéről. Így csak annyi papírt használunk, amennyire feltétlenül szükség van. Az irodaszerek közül is törekszünk környezetbarát eszközöket választani. Az irodákban párologtatókat helyeztünk el, és zöld növényekkel is frissítjük a levegőt. Szelektíven gyűjtjük azt a hulladékot, melynek újrahasznosítása megoldott, és igyekszünk bővíteni a szelektíven gyűjthető hulladékok körét. Energiatakarékos izzókkal világítunk.
Azon túl, amit magunk megcselekedhettünk, törekedtünk az Országgyűlési Biztosok Hivatalának (OBH) működésére is hasonló hatást gyakorolni: tájékoztattuk a többi biztost és kollégáikat a nálunk folyó Zöld Iroda Programról, javaslatokat tettünk az egész hivatal „zöldítésére".

(*épületfelújítás*) Az OBH épületének tervezett felújítása kapcsán is szerettük volna elérni, hogy környezetbarát megoldásokat alkalmazzanak a kivitelezők. A JNO elképzelései szerint az országos környezetbarát épületfelújítási program része és jele lehetett volna az Országgyűlési Biztosok Hivatala (OBH) belvárosi műemléképületének energiahatékony módon történő felújítása. E projektünk a lokális hatáson túl (az OBH energiahatékonyságának növelése, C02-emissziójának csökkentése) is mintaértékű lehetett volna az állami tulajdonú középületek energetikailag optimális felújítása számára. Az OBH épületének felújítása során számos olyan megújuló energetikai műszaki megoldást kívántunk alkalmazni, mint például napelem, napkollektor felszerelése, energiatakarékos, mozgásérzékelő LED-es világítás, hőenergia visszanyerését lehetővé tevő szellőztetés, ahol ezt az épületüzemeltetés szükségessé teszi. Ezek az „aktív" energiahatékony megoldások az adott épület esetében, a belvárosi környezet és a műemlékjelleg miatt csak korlátozottan lettek volna alkalmazhatók, de a JNO fontosnak tartotta, hogy megvalósításukkal példát mutasson más középületek felújításához, ahol ezek az épületgépészeti, energetikai megoldások korlátozás nélkül alkalmazhatók. Természetesen az OBH épületének felújításakor olyan egyéb energiahatékony megoldásokat is szorgalmaztunk, amelyeket nem korlátoz az épület műemlék jellege. Ilyen épületgépészeti megoldások lettek volna például az energiahatékony fűtéskorszerűsítés, egyedi szabályozást lehetővé tevő intelligens épületüzemeltetés, árnyékolás, szigetelés az épület azon részein, ahol azt a műemlékvédelem lehetővé teszi.
Kívánatosnak tartottuk, hogy ne csak az ombudsmani hivatal, hanem minden állami tulajdonban lévő ingatlan felújítása vagy építése a legszigorúbb klímavédelmi és környezetvédelmi szempont-

[1354] Az év folyamán irodánknál dolgozók listája megtalálható a mellékletek között.

ok figyelembevételével történjék. Reméltük, hogy az illetékes minisztériumok, a Magyar Államkincstár, a Nemzeti Vagyonkezelő példát fognak mutatni ezen a téren.

(*humánpolitika*) Az irodai környezet barátságossá tétele mellett emberileg is igyekeztünk minél motiválóbbá alakítani a munkavégzés körülményeit. Meggyőződésünk volt, hogy a munkafeltételekre, a munkatársakra való figyelés növeli a szervezet és a célok, feladatok iránti elköteleződést. Többek között családbarát munkahellyé szerettünk volna válni, ennek érdekében például szükség esetén lehetővé tesszük munkatársaink számára a távoli (otthoni) hozzáférést az informatikai rendszerhez, így segítve a felelős munkavégzést elengedhetetlen, irodán kívüli elfoglaltság esetén is. Rendszeresen szervezünk kiállításokat a hivatalban, ahol a munkatársak bemutathatják saját alkotásaikat – sőt gyermekeik munkáit is. Hagyományaink közé tartozott a kollégák karácsonyi megemlékezése is. A hivatal könyvtára mellett irodánk saját könyvtárat is fenntartott, így biztosítottuk a könnyű hozzáférést a legfrissebb tudományos információkhoz. Munkatársaink szakmai fejlődésének segítése érdekében a jogász kollégák számára támogattuk a szakjogászi diploma megszerzését, és vezetői döntés alapján munkaidő-kedvezményt biztosítunk a továbbtanuláshoz.
Ahogy már hangsúlyoztuk, meggyőződésünk volt, hogy a jövő generációk érdekeit csak másokkal együttgondolkodva, együttműködve lehet képviselni. Ezt az intenzív hálózati működést kizárólag úgy lehetett megvalósítani, ha már a szervezeten belül is kialakítjuk az együttműködési, közös gondolkodási lehetőségeket. Ezért rendszeresen áttekintettük saját működésünket, a munkatársakkal közösen alakítottuk munkahelyi szokásainkat, működésmódunkat, belső szervezeti működésünket, egyszóval igyekeztünk szervezetként is tanulni. A főosztályok évente legalább egyszer elvonultak valamilyen gondosan kiválasztott, kiemelkedő természeti értéket képviselő környezetbe áttekinteni feladataikat és feldolgozni esetleges problémáikat. Minden év végén az összes munkatárs részt vett egy közös elvonuláson, ahol a csapatépítésen túl az eltelt esztendőt is értékeljük. 2011-ben, mivel másra már nem jutott pénz, a béri faültetésen vettünk részt közösen és itt is rendkívül jól éreztük magunkat.
Annak érdekében, hogy munkatársaink a jogszabályok ismerete, dokumentumok vizsgálata mellett személyes tapasztalatokat is szerezzenek a biológiai sokféleségről, hogy a természet működését az ökológiai rendszereken keresztül is érzékelhessék, terepgyakorlatot szerveztünk. A Magyar Tudományos Akadémia Ökológiai és Botanikai Kutatóintézete munkatársainak vezetésével a fóti Somlyó-hegyre látogattunk. Az egész napos programban az iroda dolgozóinak mintegy fele vett részt, az intézet biológusainak iránymutatása alapján bejártuk a különleges természeti szépségekkel bíró terepet és különböző, az ökológiai értékek felmérésével kapcsolatos feladatokat oldottunk meg.
Kollégáink egy része a vörösiszap-katasztrófa után önkéntes segítő munkát végzett Devecserben. A közösség számára is hasznos tevékenységen keresztül megvalósult csapatépítés mellett a program legnagyobb hozadéka a 10 fő résztvevő számára a személyes élményszerzés volt. A katasztrófa sújtotta területen tett látogatás növelte személyes elköteleződésünket a jelen esemény következményeinek csökkentésében, és a hasonló méretű környezeti katasztrófák elkerülésében való közreműködéshez.
Kollégáink szakmai fejlődését, tanulását szolgálja az úgynevezett „batyus ebédek"[1355] hagyománya – rendszeresen rendezünk ebédidőben szakmai kiselőadást izgalmas, fontos témákról. Ilyenkor munkatársunk vagy meghívott szakértő segítségével ismerkedünk az adott kérdésekkel. Ez a kezdeményezés a számunkra oly fontos szemléletformálást, a nálunk találkozó kétféle (jogászi és stratégiai, tudományos) gondolkodás- és látásmód egymáshoz közelítését is szolgálja. A 2011-ben szervezett négy batyus ebéden meghívott előadók beszéltek az erdőgazdálkodásról, illetőleg a biológiai terepfelmérés módszertanáról, egy alkalommal – ez is hagyomány volt – a Balaton Csoport ülésén részt vett kollégák ismertették a világ vezető környezettudósainak az előadásain, megbeszélésein elhangzottakat, illetőleg a kormány számára az európai elnökség idejére témave-

[1355] A nyugat-európai és amerikai intézményekben divatos „brownbag lunch" rendezvényekhez hasonlóan: az előadást délben rendezik, a résztvevők fesztelen körülmények között elköltik az ebédjüket, ezt az időt is szakmai konzultációkkal, tanulással hasznosítva.

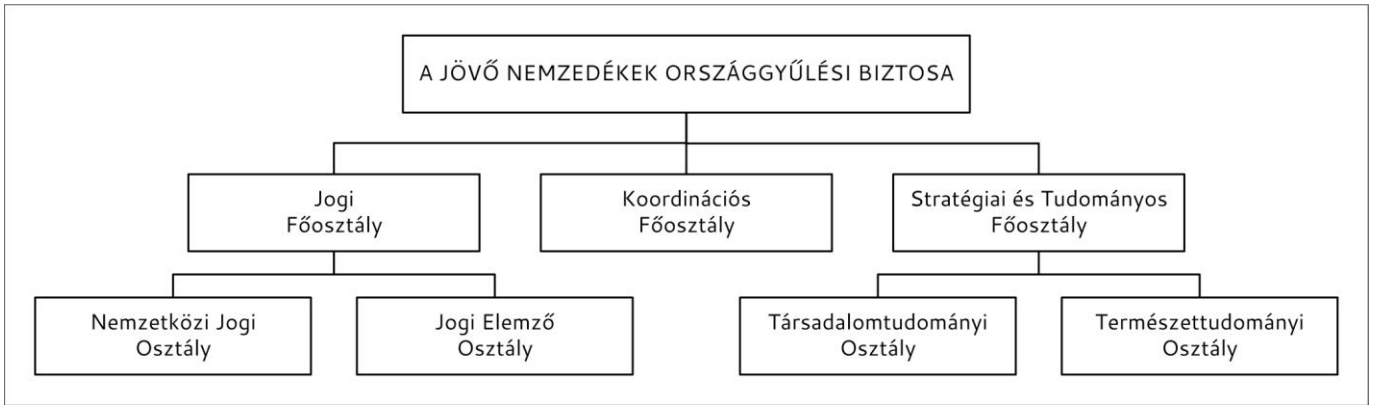
zetőként „kölcsönadott" Zlinszky János kollégánk beszámolóját hallgattuk meg a kenyai UNEP központban és annak környékén szerzett élményeiről.
A talán eddig is érzékeltetett szerepvállalásunk részének tekinthető az is, hogy rendezvényeinken, konferenciáinkon mindig igyekszünk a lehető legteljesebb mértékben figyelembe venni a környezetvédelmi szempontokat. Így méltányos kereskedelemből származó (Fair Trade) termékekkel (kávé, tea) kínáljuk vendégeinket, továbbá eldobható csomagolású üdítők helyett csapvizet kínálunk szomjoltásra. A messziről szállított kávé, tea mellett rendszeresen tálalunk fel hazai gyümölcsöket, és az aprósüteményt is helyi cukrászdából vásároljuk. Több vendégünk megjegyezte már, hogy nagyra értékeli ezt a törekvésünket, többek között ezért is vállal örömmel közreműködést rendezvényeinken.

(*összegzés*) A felsorolt intézkedések, szervezési megoldás közül sok aprónak, jelentéktelennek tűnhet, azonban Kelen Gábor koordinációs főosztályvezetőtől és hatfős stábjától komoly erőfeszítést és szeretetteljes odafigyelést igényeltek. A koordinációs vezetőn kívül persze a jogi és stratégiai főosztályok vezetői is osztották ezeket a nézeteket és követték a mintát a munkatársakkal való kapcsolatukban. A három főosztályon minden fontosabb kérdés a heti-kétheti rendszerességgel megtartott főosztály-értekezleteken dőlt el, csakúgy, mint az egész Iroda életében meghatározó szerepet játszó vezetői értekezletek esetében. Ez a munkamódszer oda vezetett, hogy döntéseinkben igen sok szempontot figyelembe tudtunk venni és érvényesítettünk. A hallatlanul erős közösségi szellem paradox módon megerősítette az individualizmust. Mindenki felelősséget tudott vállalni és vállalt is az általa készített állásfoglalásokért és egyéb munkákért, amiket mindenki a saját neve alatt adhatott ki és a sajtónak is saját maga nyilatkozott róla. Egyetlen vezetői szint látta még az előadókon kívül az egyes anyagokat, azonban ennek célja nem az ellenőrzés, hanem a szakmai konzultáció, megerősítés volt, afféle biztonsági másodolvasás.
Ami pedig a munkahelyi légkör és vezetői stílus ilyetén alakításának az eredményét illeti: munkatársaink önálló, alkotó munkát végeztek, hallatlan szorgalommal és felkészültséggel – reméljük, hogy ezt a beszámoló többi fejezete nagymértékben alátámasztja.

V. MELLÉKLETEK

V.1. Szervezeti ábra és logó

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája az alábbi szervezeti felépítésben működött 2011-ben:



Logónk:

JNO jövő nemzedékek országgyűlési biztosa

V.2. Gazdálkodásunk adatai

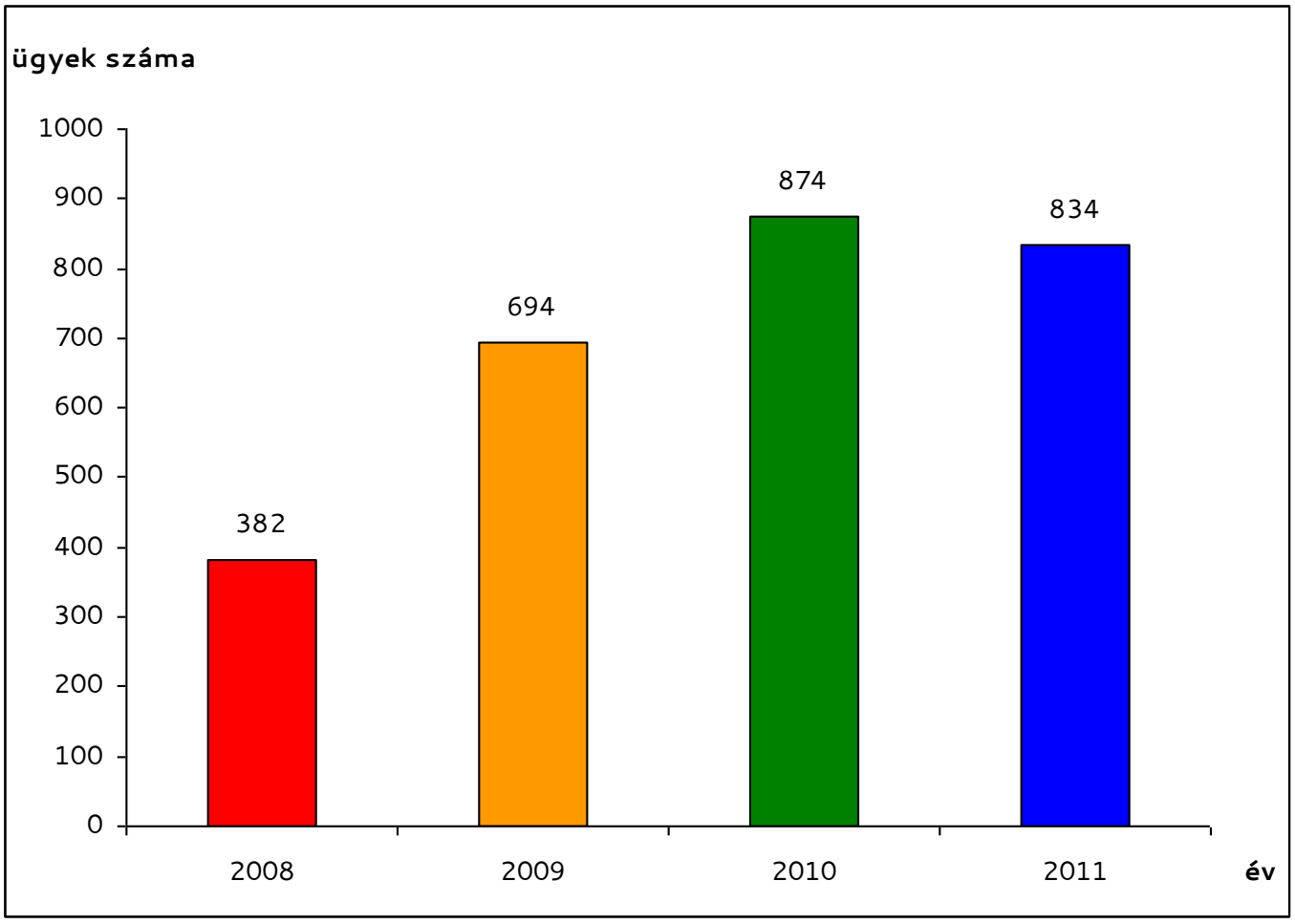
A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának kiadásai 2011-ben az alábbiak szerint alakultak (a számok forintban értendők):

Személyi kiadások összesen		181.808.000
Illetmények	151.735.000	
Jutalom	18.090.000	
Kereset kiegészítés	155.000	
Napidíj	379.000	
Megbízási díj	700.000	
Költségtérítések	6.314.000	
Egyéb juttatások	4.435.000	
Munkáltatói terhelő járulékok		48.656.000
Dologi kiadások összesen		20.108.000
Külföldi kiküldetés	91.000	
Reprezentáció	3.824.000	
Készletbeszerzés, telefonköltség	858.000	
Nyomdaköltség	1.570.000	
Fordítás, lektorálás	48.000	
Szellemi számlás megbízások	5.786.000	
Sajtófigyelés	1.392.000	
Egyéb szolgáltatási kiadások	965.000	
Áfa	2.187.000	
SZJA, rehabilitációs hozzájárulás	3.387.000	
Összes kiadás*		250.572.000

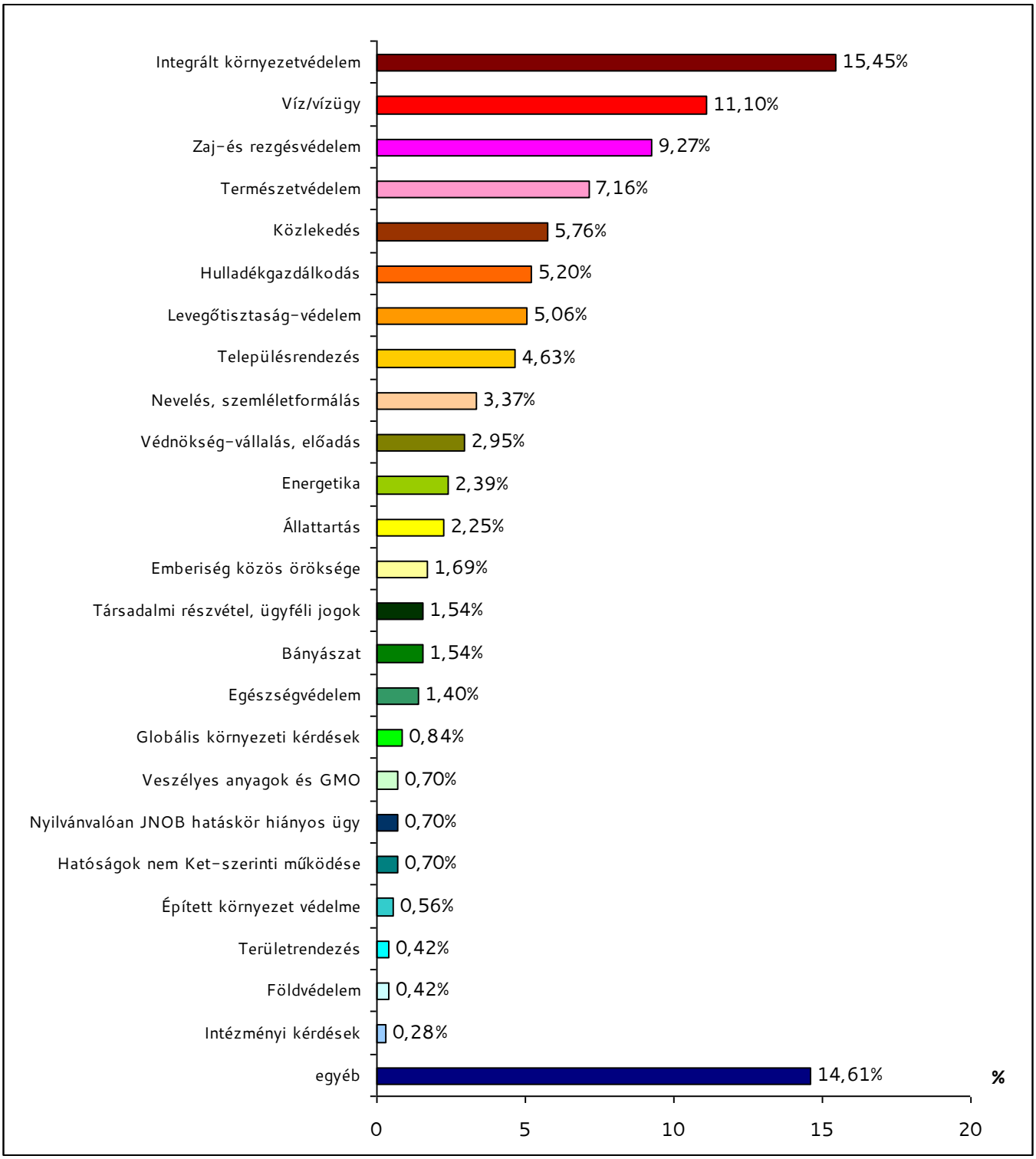
*/ Az összes kiadás nem tartalmazza az iroda általános üzemeltetési és beruházási kiadásait, azok az országgyűlési biztosok közös hivatalának kiadásaiban jelennek meg.

V.3. Statisztikai adatok

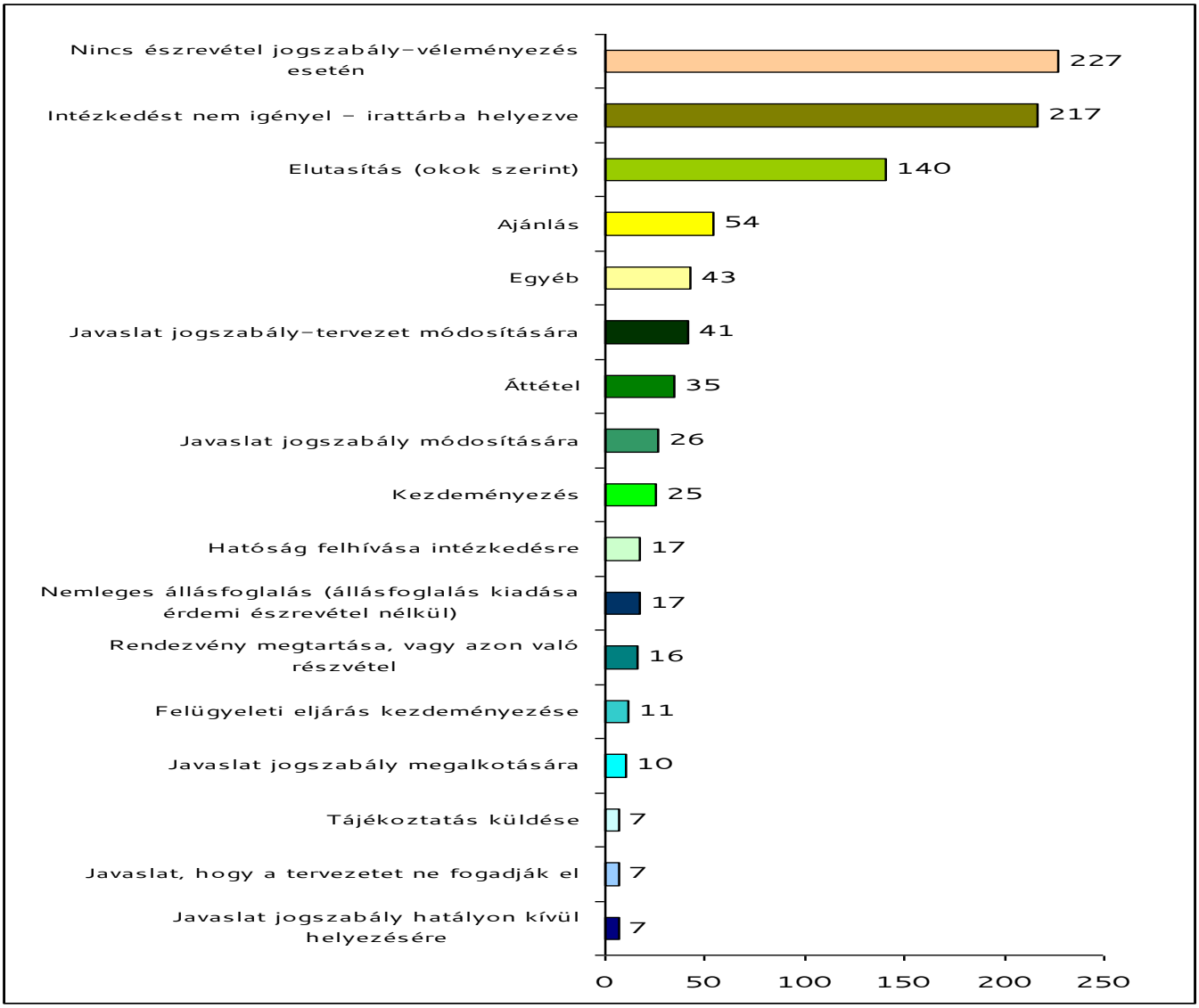
Ügyek száma



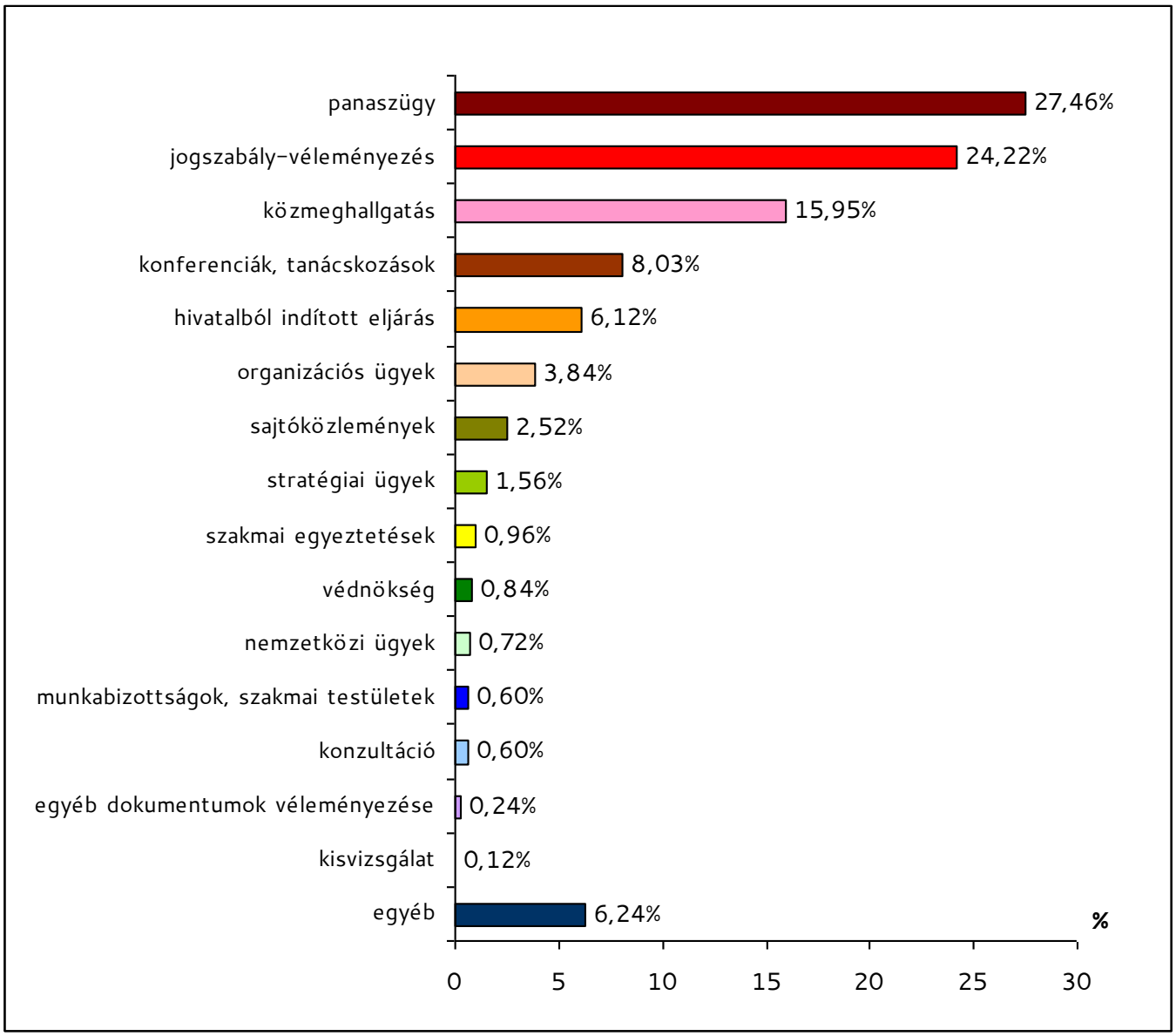
Ügycsoportok



Intézkedések



Típusok


panaszügy
27,46%
jogszabály-véleményezés
24,22%
közmeghallgatás
15,95%
konferenciák, tanácskozások
8,03%
hivatalból indított eljárás
6,12%
organizációs ügyek
3,84%
sajtóközlemények
2,52%
stratégiai ügyek
1,56%
szakmai egyeztetések
0,96%
védnökség
0,84%
nemzetközi ügyek
0,72%
munkabizottságok, szakmai testületek
0,60%
konzultáció
0,60%
egyéb dokumentumok véleményezése
0,24%
kisvizsgálat
0,12%
egyéb
6,24%
%
0
5
10
15
20
25
30

V.4. A beszámolóban használt rövidítések

Aarhusi Egyezmény	A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosság döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény, melynek magyarországi kihirdetéséről a 2001. évi LXXXI. törvény rendelkezik.
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Alkotmány	A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (hatálytalan 2012. január 1-től)
BATrT	A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény
Btk.	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
Díjtörvény	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény
EUtv.	Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény
Evt.	Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról 2009. évi XXXVII. törvény
Étv.	Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
Favr.	A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII.21.) kormányrendelet
Fás rendelet	A fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII.30.) kormányrendelet
HÉSZ	Helyi Építési Szabályzat
Hgbr.	A hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII.21.) kormányrendelet
Hgtv.	A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Khvr.	A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) kormányrendelet
Kötv.	A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény
Kvtv.	A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény

Lr. régi	A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) kormányrendelet (hatálytalan 2011. január 15-től)
Lr. új	A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet
NaturaR.	Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) kormányrendelet
Obtv. régi	Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (hatálytalan 2012. január 1-től)
Obtv. új	Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
OTÉK	Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) kormányrendelet
OTrT	Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény
Ötv. régi	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
Ötv. új	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Pp.	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
Ptk.	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
SKV	Stratégiai környezeti vizsgálat
SKV-rendelet	Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) kormányrendelet
Szabstv. régi	A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX törvény (hatálytalan 2012. április 15-től)
Szabstv. új	A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
SZT	Szabályozási terv
Tftv.	A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény
TSZT	Településszerkezeti terv
Tvt.	A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. Törvény
Vbr.	A vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII.18.) Korm. rendelet
Vgtv.	A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
Zhr.	A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet
Zr.	A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) kormányrendelet

V.5. Jogi anyagok listája

(Az itt felsorolt dokumentumok teljes szövege megtalálható a www.jno.hu honlapon)

Állásfoglalások

JNO-15/2010	Illegális kavicskitermelés Natura 2000 /Foktő/
JNO-20/2010	Szigetvári SPAR áruház építésével kapcsolatban állásfoglalás kérése
JNO-26/2010	4-es metró építési zaja
JNO-33/2010	Esztergomi hulladéklerakó
JNO-63/2010	Szegedi élményfürdő
JNO-115/2010	Bátaapáti atomhulladék temető
JNO-116/2010	Ferihegyi reptér
JNO-128/2010	A paksi atomerőmű bővítésére irányuló kormányzati előterjesztés tárgyában
JNO-141/2010	Szegedi élményfürdő
JNO-142/2010	Közlekedési zajpanasz, építésügy
JNO-144/2010	Kecskemét - Dobó utcai társasház
JNO-157/2010	Zajvédelmi szabályozás átfogó vizsgálata
JNO-159/2010	Belterületbe-vonás
JNO-200/2010	Szellőzőberendezés bűzhatása
JNO-206/2010	Dunakeszi - Katonadomb
JNO-257/2010	Közterületi fák kivágása
JNO-429/2010	Ügyféli jog - földhivatal
JNO-449/2010	Gokart pálya építése - Rönök
JNO-455/2010	Dunakeszi zajgátló fal
JNO-485/2010	A Dráván Barcs és Bolhó térségében folytatott mederkotrás, kavicskitermelés
JNO-492/2010	Autóvillamossági műhely zavaró működése
JNO-494/2010	II. Lövőház utca átépítés
JNO-521/2010	Hulladékgyűjtő konténer elhelyezése - Gomba
JNO-535/2010	M6 autópálya építésével kapcsolatos panasz
JNO-544/2010	Közép-Európai Rally
JNO-550/2010	Építkezés zavaró hatásai - Szeged, Londoni krt.
JNO-560/2010	Hungaroring
JNO-561/2010	Oroszlányi, Gyömrői gyermek és ifjúsági táborok zajkibocsátása
JNO-593/2010	Metro földszállítás
JNO-602/2010	Településrendezés
JNO-619/2010	Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában
JNO-624/2010	Szelektív gyűjtősziget zavaró hatásai
JNO-627/2010	Szálloda létesítés - Tüköry utca
JNO-702/2010	Tőzegbányászat
JNO-703/2010	Tükörhegy Törökbálint építési engedélyezés
JNO-715/2010	Bányanyitással kapcsolatos panasz
JNO-880/2010	Játszótér miatti zajpanasz
JNO-30/2011	A Duna-völgy fejlesztéspolitikájáról, és ökoszisztéma szolgáltatásainak, haszonvételi lehetőségeinek megőrzéséről
JNO-116/2011	Filmforgatás védett területen, Natura 2000
JNO-194/2011	Étterem működésének zavaró hatásai
JNO-244/2011	Régészeti örökség

JNO-258/2011 Az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről
JNO-324/2011 Kútfúrás zajhatása
JNO-336/2011 Bajai szárítókazán
JNO-340/2011 Utóvizsgálat JNO-32/2010, Pilisszentkereszt településrendezés
JNO-344/2011 Piliscsaba településfejlesztési koncepciójának vizsgálata
JNO-347/2011 Szentendre Város településrendezési terveinek és helyi építési szabályzatának módosítása
JNO-400/2011 Nagyberek vízszintcsökkenés
JNO-412/2011 Kartal – lóistálló létesítésével kapcsolatos panasz
JNO-420/2011 Illegális hulladékégetéssel kapcsolatos átfogó vizsgálat
JNO-430/2011 Ügyféli jog környezetvédelmi bírságolási eljárásban
JNO-478/2011 Strandokon való dohányzás
JNO-525/2011 Közterületi rendezvények és a közterületek egyéb szabadidős használatának követelményeiről
JNO-533/2011 Dunabogdány, gázkazán zajkibocsátása
JNO-549/2011 Állásfoglalás a Kámoni Arborétumból kikerekített fára vonatkozóan
JNO-696/2011 Környezeti tanácsadó irodák működése nehézségei
JNO-705/2011 Felsőoktatási törvény tervezet
JNO-706/2011 Köznevelési törvény tervezet
JNO-752/2011 Bicske város területén engedélyezett fakivágások

Alkotmánybírósági beadványok

JNO-690/2011 Alkotmánybírósági beadvány (új Obtv.)

Jogszabály-véleményezések

JNO-669/2010 A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának véleménye az egyes légiközlekedési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló kormány-előterjesztéssel kapcsolatban
JNO-11/2011 Vélemény a környezeti hatások jelentőségének vizsgálatával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló előterjesztéssel kapcsolatban
JNO-248/2011 A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának levele a közigazgatási és igazságügyi miniszternek – utóvizsgálat a Díjtörvény módosításával kapcsolatos jogalkotási javaslat tárgyában
JNO-251/2011 A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának véleménye a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvény tervezetével kapcsolatban
JNO-268/2011 A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának javaslata az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek jogállásáról, feladat- és hatásköréről szóló törvénytervezethez
JNO-279/2011 A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának a parlagfű helyzet kezelése kapcsán a vidékfejlesztési és a nemzeti erőforrás miniszternek küldött levele – utóvizsgálat a JNO-1656/2009 ügyben
JNO-464/2011 A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának javaslata az egyesülési jogról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvénytervezet és az egészséges környezethez való jog érvényesülésével összefüggésben
JNO-677/2011 Vélemény a helyi önkormányzatokról szóló törvény tervezetével kapcsolatban

JNO-698/2011 A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának észrevételei a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításáról szóló egyes törvények módosításáról szóló előterjesztés tárgyában

V.6. Munkatársak

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának munkatársai voltak 2011-ben:
(*dőlt betűvel a 2011 folyamán más munkahelyre távozott kollégák*)

Agócs Ilona dr.

Ambrusné Tóth Éva dr. (tartósan távol)

Babai-Belánszky Tamás dr.

Balásházy László dr.

Barta Eszter dr.

Báthory Mónika dr. (tartósan távol)

Biczó Imre László dr.

Boródi Andrea

Czippán Katalin

Csernus Dóra Ildikó (tartósan távol)

Erdei Mónika dr.

Friedrich Ábel Pál dr.

Garaguly István dr.

Gyűrű Attila Zsolt dr.

Herke Miklós dr.

Horvátth Sarolta dr.

Imrő-Horváth Luca Kornélia dr.

Jánossy László dr.

Kelen Gábor

Kéri Szilvia dr.

Kocsis Ágnes

Kovács Anikó dr.

Králl Attila

Krómer István dr.

Kuslits Béla dr.

Lányi András Imre dr.

Menyhárt Judit

Mohos Edit dr. (tartósan távol)

Moldoványi Tibor (külső munkatárs)

Monostori Zsolt

Radnai Anikó

Rigó Anett dr.

Sárközy István dr.

Szabó Viktória

Szecskó-Tóth Zsuzsanna dr.

Szüts Korinna Mária dr.

Török Ádám Péter

Trombitás Gábor

Ujvári Viola dr. (tartósan távol)

Zlinszky János dr.