



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

**A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK
ÁLLÁSFOGLALÁSA**
BUDAPEST FŐVÁROS KÖZGYŰLÉSÉNEK 32/1999. (VII. 22.) ÖNKORMÁNYZATI
RENDELETÉNEK TÁRGYÁBAN

Ügyszám: JNO-3651/2009.

I. A panasz

1. Budapest Főváros egyik kerületi Önkormányzatának alpolgármestere kérelemmel fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához, annak érdekében, hogy az Országgyűlési Biztos tegyen ajánlást egy, a Budapest Főváros Közgyűlésének 32/1999. (VII. 22.) számú önkormányzati rendeletében (továbbiakban: R.) feltárt – környezeti érdekeket - sértő rendelkezés megszüntetésére.

2. A panasz szerint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 30.§ szerint védett természeti területhez kapcsolódóan védőövezetet lehet kijelölni. A 30.§ (3) bekezdés szerint a védőövezet rendeltetése, hogy megakadályozza, vagy mérsékelje azoknak a tevékenységeknek a hatását, amelyek a védett természeti terület állapotát vagy rendeltetését kedvezőtlenül befolyásolnák.

Budapest területén az R. jelöli ki a helyi jelentőségű védett területeket, illetve az ezekhez kapcsolódó védőövezeteket. Az R. 12.§ (2) c) pontja szabályozza a védőövezet területén a terepszint változtatását. Ennek értelmében a védőövezetbe tartozó ingatlan esetében a természetvédelmi hatóság engedélye csak a 2 métert meghaladó terepszint változtatáshoz szükséges.

3. A panaszos szerint ez a rendelkezés sérti a védőövezet meghatározásában leírtakat (2.§b) illetve a 6.§-ban foglaltakat.

Ha a terepszint megváltoztatása kisebb 2 méternél, a meglévő növényzet, illetve állatvilág akkor is sérül, elpusztul.

4. A védőövezet területén található élővilág esetenként nagymértékben egyezik a védett területen találhatóval, így az erre rákerülő akár néhány centiméteres feltöltés is az esetleges védett értékek pusztulásához vezethet.

5. A panaszos előadása rávilágít a beadvány meghatározott okára, miszerint az elmúlt év őszen földfeltöltési munkálatokba kezdtek a Kőérberki „szikes” rét természetvédelmi terület védőövezetén, melynek mértéke nem haladta meg az egy méteres magasságot. A panaszos

megvizsgálta a beszüntetéshez szükséges jogszabályokat, illetve felkérte az illetékes hatóságokat a helyzet vizsgálatára. Előadása szerint azonban - a panaszában is idézett - jogszabályok alapján a feltöltést mindezidáig nem lehetett megakadályozni.

6. A panaszos a fentiekre tekintettel kérelemmel fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztoshoz: „(...) Mindezek alapján kérjük, Tisztelt Országgyűlési Biztos Urat vizsgálja meg, hogy a jogszabályban foglaltak mennyiben sértik a természetvédelmi érdekeket és jogokat, illetve tegyen ajánlást a 32/1999. (VII. 22.) Fővárosi közgyűlési rendelet 12. § (2) c) pontjának módosítására, a feltöltési lehetőség megszüntetésére.”

II. Hatáskör megalapozása

7. Az Alkotmány 18. §, illetve 70/D. § (2) bekezdései szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot – többek között – az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

8. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: Ob tv.) 27/B. § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

9. Az Ob tv. fentebb idézett 27/B § (1) bekezdése alapján megállapítható, hogy a Biztos nem csupán a környezetvédelmi kérdések, és így a környezetvédelmi tárgyú jogszabályok érvényesülésével összefüggő visszasságok vizsgálatára hivatott, hanem annál lényegesen többre. Feladata, hogy a jelen generációk mellett a jövő nemzedékek egészséges környezethez való jogának biztosítása érdekében a számára biztosított eszközökkel a fenntartható fejlődés és az azt elősegítő követelmények érvényesülésén örködjön az állami, a gazdasági és a társadalmi élet számos területén.

10. Az Ob tv. 25. § értelmében, ha az országgyűlési biztos álláspontja szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.

11. Ezt támasztja alá az Ob tv. indokolása is, amely szerint az országgyűlés 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 kívánt létrehozni, amely hatékonyan elő tudja segíteni az életfeltételek megőrzését utódaink számára, képviselőket biztosít érdekeiknek az életfeltételeiket lényegesen befolyásoló hosszú távú

döntéseknél, valamint a környezet állapotára vonatkozó jogszabályok érvényesülését az országgyűlési biztosok eszközeivel előmozdítja.

III. Jogi értékelés

12. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (továbbiakban: Tvt.) értelmében:

„5. § (1) Minden természetes és jogi személy, valamint más szervezet kötelessége a természeti értékek és területek védelme. Ennek érdekében a tőlük elvárható mértékben kötelesek közreműködni a veszélyhelyzetek és károsodások megelőzésében, a károk enyhítésében, következményeik megszüntetésében, a károsodás előtti állapot helyreállításában.

(2) A természeti értékek és területek csak olyan mértékben igénybe vehetők, hasznosíthatók, hogy a működésük szempontjából alapvető természeti rendszerek és azok folyamatainak működőképessége fennmaradjon, továbbá a biológiai sokféleség fenntartható legyen.

(3) A természet védelméhez fűződő érdekeket a nemzetgazdasági tervezés, szabályozás, továbbá a gazdasági, terület- és településfejlesztési, illetőleg rendezési döntések, valamint a hatósági intézkedések során figyelembe kell venni.”

„30. § (1) Védett természeti területet - szükség esetén - védőövezettel kell ellátni. A védőövezet kiterjedéséről - a 24. § (3) bekezdésének b) pontja figyelembevételével - a védettséget kimondó jogszabályban kell rendelkezni.

(2) A védőövezetben a természetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához kötött tevékenységek körét

a) országos jelentőségű védett természeti terület esetében a miniszter,

b) helyi jelentőségű védett természeti terület esetében a települési önkormányzat - fővárosban a fővárosi önkormányzat -

határozza meg.

(3) A védőövezet rendeltetése, hogy megakadályozza vagy mérsékelje azoknak a tevékenységeknek a hatását, amelyek a védett természeti terület állapotát vagy rendeltetését kedvezőtlenül befolyásolnák.

(4) Az e törvény hatálybalépése előtt védetté nyilvánított természeti területek védőövezetét a törvény hatálybalépésétől számított 2 éven belül, a (2) bekezdésben meghatározott jogszabályban kell kijelölni.

(5) A védőövezet kiterjedését meghatározó jogszabály hatálybalépése előtt jogszerűen megkezdett tevékenységek folytatását a felmentésre [24. § (3) bekezdés b) pontja] vonatkozó szabály alkalmazásával biztosítani kell.”

A panaszból is kitűnően megállapítható, hogy a Fővárosi Önkormányzat rendeletalkotási jogát a Tvt. felhatalmazása alapján gyakorolta.

13. A panasszal érintett R. 2.§ b) pontja úgy határozza meg a védőövezet fogalmát, miszerint: „a védett értékek közvetlen közelében található azon terület vagy területek, amelyen bekövetkező változások **alapvetően és közvetlenül befolyásolhatják** a védett érték állapotát”.

14. Az R. 6.§ - a szerint: „A védett értékek védelme érdekében védőövezet kerül kijelölésre, a 14-40. §-ban meghatározottak szerint. A **védőövezetek** területén törekedni kell a **meglévő növényzet megtartására**, a gyommentesítési kötelezettség betartására.”

15. Az R. 12. § (2) bekezdése értelmében: „A védőövezetbe tartozó ingatlanok esetében a természetvédelmi hatóság engedélyre van szükség.

c) az eredeti terepviszonyok 2 m-rel meghaladó megváltoztatása,(...) során”.

16. A védett területek talaja, növényzete is védett, általában nagy fajgazdagságú. A védőövezetek általában a védett területhez hasonló fajösszetételű (szintén védett fajokat, nagy fajgazdagságot mutató) környező területek.

Az R. 12. § (2) c) pontja megengedi a védőövezet legfeljebb 2 m magasságig terjedő megváltoztatását, amely - utalva a panaszban hivatkozott meghatározott cselekményre is - nem csak feltöltését, hanem kitermelését is jelenti, melyhez engedélyt sem kell kérni a természetvédelmi hatóságtól, helyi védettség esetén az önkormányzat jegyzőjétől.

17. Az R. kiterjesztően, megváltoztatásról szóló pontja környezetvédelmi-jogi és szakmai szempontból az R. által meghatározott védőövezet rendeltetésével ellentétes, mivel már 30-40 cm feltöltés-kitermelés is helyrehozhatatlan kárt okoz egy fajgazdag gyeppen.

Az ott élő növények nem élnek túl az elföldelést, és a földréteg alá került magvak sem tudnak többet kicsírázni, lassan elpusztulnak.

Amennyiben nem feltöltik, hanem legyalulják (kitermelik) a felszínt 2 m-nél kisebb mértékben, akkor is végérvényesen elvész a növénytakaró és a talaj felső, humuszos termőrétege.

Mind a talaj, mind a fajgazdag növénytakaró kialakulása rendkívül hosszú folyamat, sokszor több száz évig is eltart.

Mindezen alapvetően az sem segít, legfeljebb részeredményt ad, ha a változatos növényvilággal rendelkező felső talajréteget gyepkéreg vagy gyepszőnyeg módjára félreteszik és az új talajszintre visszaültetik. Más lesz az altalaja, a (talaj-)víz ellátottsága, e miatt az így visszaültetett gyepből is sok faj el fog tűnni a megváltozott környezeti tényezők miatt.

18. Az R. 2.§ b) pontja, 6. §-a és a 12. § (2) c) pontja között tehát ellentmondás van, mert lehetetlen az eredeti növényzet megtartása a feltöltés vagy legyalulás folyamán még akkor is, ha a terepszint változtatása nem éri el a 2 m-t. Az ilyen, most engedély nélkül elvégezhető beavatkozás alapvetően befolyásolja a védendő, védett terület növény-összetételét, nyílt utat adva a gyomok terjedésének és megváltoztatva a talaj vízháztartását.

19. Az Alkotmánybíróság számos határozatában megerősítette a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rögzített elvet, mely szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, mely az állam és elsősorban a jogalkotó kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 59, 65.) A 8/2003. (III. 14.)

20. Megállapítható, hogy a jogalkotó - a határmérték meghatározásával (2 m) - a fogalmi meghatározást nem egyeztetette az engedélyköteles tevékenység feltételrendszerével, illetőleg nem volt figyelemmel a saját - az R. 6.§-ban meghatározott - célkitűzésére, és figyelemmel arra, hogy a védőövezet fogalmát és rendeltetését eredendően a Tvt. 30.§ határozza meg, a törvényi rendelkezésre sem.

21. A fentiekben levezetett álláspont szerint az R. 12. § (2) c) pontja ellentétes tehát az R. által megfogalmazott természetvédelmi célkitűzéssel, és ellentétes a Tvt. 5.§ (1)-(3) bekezdéseiben, valamint a 30.§-ban meghatározott rendelkezésekkel.

22. Az Alkotmány 44/A.§ (2) bekezdés szerint a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

23. Álláspontunk szerint a hatályos R. a 18-22. pontokban kifejtettek tekintettel az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot jelent.

IV. Intézkedés

24. Az Obtv. 25. § alapján azzal a jogalkotási javaslattal fordulok Budapest Főváros Önkormányzatához, hogy gondoskodjon a 32/1999 (VII. 22.) Főv. Kgy. r. 12. § (2) c) pontjának az Alkotmány 44/A.§ (2) bekezdésének, valamint a jogbiztonság követelményének megfelelő, és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 30.§ (3) bekezdéséhez, végül a 32/1999 (VII. 22.) önkormányzati rendelet 6.§ rendelkezéséhez igazodó módosításáról.

26. Tájékoztatom Budapest Főváros Főpolgármesterét, hogy az országgyűlési biztos az Ob tv. 22.§ a) pontja alapján indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát.

Budapest, 2010. június 2.

Dr. Fülöp Sándor
A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa