

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

A közigazgatási végrehajtás és annak egyes kérdései a természetvédelmi hatósági területen

Szerző:

dr. Megyesi Dániel

jogtanácsos

Kézirat lezárva:

Kecskemét, 2024. március 11.

Bevezetés

Jelen dolgozatát a szerző a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara által szervezett végrehajtási jogi szakjogász szakirányú továbbképzés keretében készítette el, mint szakdolgozat.

A dolgozatom témájának a természetvédelmi hatósági ágazatot választottam, valamint az abból eredő sajátosságokat, melyek a közigazgatási végrehajtással hozhatóak kapcsolatba. A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságnál dolgoztam korábban, így testközelből, munkatapasztalat alapján - álláspontom szerint - rendelkezek releváns ismeretekkel a témában és akár a laikus olvasó is részesülhet érdekes esetekben, illetve megfontolásra alkalmas kérdésekben, probléma körökben.

A végrehajtás a teljes közigazgatáson belül egy „mostoha gyermek.” A korábbi jogszabályi környezet szinte teljes egészében a döntést hozó hatóságokra telepítette a végrehajtás foganatosítását, legalábbis a meghatározott cselekmények tekintetében mindenképp. Ez nem volt sikeres, nem úgy, mint az adók módjára behajtható köztartozások köre, ahol a hatékonyság javulása egyértelműen megfigyelhető volt az idő múlásával. Ugyanakkor 2018. év, illetve az azóta hatályba léptetett változások új korszakot hoztak, ami a természetvédelemre úgyszintén hatással volt, a végrehajtás egyes kérdéseivel összefüggően is.

A dolgozomban azt kívánom bemutatni, összefoglalni, hogy vajon miképpen lehetséges a területi természetvédelmi hatóságok döntéseit közigazgatási végrehajtás keretében érvényre juttatni, melyek azok az esetkörök, ahol eredményt várhatunk és mely végrehajtások foganatosítása ígérkezhet szinte lehetetlen feladatnak. Utóbbi talán negatív felhangú, de sajnos az államigazgatásban dolgozó kollégáknak ezzel is szembesülniük kell (remélhetőleg nem gyakran).

A témaválasztásom indokolt. Bagatell és elcsépelet mondatnak hangozhat, de véleményem szerint magától értetődő. Noha a téma specifikus és nem enged nagyon tág értelmezési kereteket, annyi vezérmotívumot kiemelnék, hogy a teremtett környezetünk megóvása mindnyájunk feladata, ezen belül a természet védelme egy alrendszer, ami a globális felmelegedés miatt szintén veszélyben van. A természetvédelmi hatóságok döntései áttételesen ezzel a globális folyamattal is

összefüggésbe hozhatóak, ha csak áttételesen is. Hangozzék bármennyire pátoszosan az előbbi mondat, a figyelem felkeltése érdekében erre hivatkozom, valamint az emberiség közös felelősségére is. Ennek alapján tehát a témaválasztás aktualitása és relevanciája a társadalmi jelentőség szempontjából is indokolható.

Hagyományos értelemben vett szakirodalom felhasználására, beidézésére kevésbé volt lehetőségem, mivel ezt a speciális témát ez idáig kevesen kutatták, pláne ennyire átfogóan. A jogszabályok, rendelkezésekre álló hatósági döntések, illetve bírósági döntéseket vettem alapul a kutatásom során.

Végezetül köszönetet mondok édesapámnak, aki frissen végzett jogászként meggyőzött arról, hogy érdemes jelentkeznem a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósághoz. Nélküle nem tartanék itt és nem rendelkeznék nagyon fontos élettapasztalatokkal.

I. A természetvédelmi hatóságok elhelyezése a magyar jogrendszerben

1. Szervezet, eljárás, jogorvoslat

Korábban több megye területét is lefedő leosztással voltak illetékesek a „regionális központi” kormányhivatalok, azt megelőzően pedig felügyelőségek keretében működött a természetvédelmi hatóság. (Még korábban a nemzeti parkok igazgatóságai is láttak el hatósági hatásköröket, de ezt már egyértelműen a jogtörténet keretébe sorolom.)

A természetvédelmi hatósági szervezetrendszer jelenleg leginkább a területi államigazgatási szervek keretén belül található, az „elsőfokú” hatóságként túlnyomórészt a vármegyei kormányhivatalok járnak el.¹ Illetékesség tekintetében még több szerv is rendelkezik tevékenységi körrel, ezek a speciális szabályok, mint például az országos természetvédelmi hatóság egyes jogkörei, amely szintén vármegyei kormányhivatalt takar.² A dolgozatomban szempontjából a fajsúlyos rész nem a hatáskör és az illetékesség vizsgálata, így tehát összefoglalóan a különböző szervezeti formákat egységesen fogom használni, természetvédelmi hatóság fogalma alatt.

Hatósági jogalkalmazásra kétféleképpen kerülhet sor, kérelemre, vagy hivatalból. A kérelem a vonatkozó közigazgatási rendtartási terminus technikus szerint: az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.³

A kérelemre és a hivatalból induló eljárások megkülönböztetése annak további menete és szabályai tekintetében lényeges, mert a közigazgatási hatósági eljárás két, egymástól alapvetően különböző modelljét értjük. A kérelemre induló eljárások az ügyfajták többségében az ügyfél számára kedvező döntéssel zárulnak: jogot szereznek, kötelezettség alól mentesülnek, tilalmat oldanak fel velük szemben stb. A kérelemre induló eljárásokban az ügyfél az ügy ura. A szabályozás feltételezi, hogy az ügyfél aktívan közreműködik a tényállás tisztázásában, ugyanakkor igyekszik magát megóvni felesleges eljárási terhektől. Ezekben az ügyekben a bizonyítási teher általában az ügyfelet sújtja,

¹ A természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 625/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet 6. § (1) bek. c) pontja

² 625/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet 8. §, 10. § (2) bek.

³ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 35. § (1) bek.

de az ügyféli közreműködés nem kötelezettség. A törvény az ügyféli együttműködés hiányát azzal szankcionálja, hogy számára kedvezőtlen döntéshez vezethet, ha a hatóság kénytelen az ügyfél nyilatkozata, információi nélkül, a rendelkezésre álló adatok alapján dönteni, vagy a megalapozott döntéshez szükséges adatok hiányában megszüntetni az eljárást. Ezekben az ügyekben az eljárási szabályok elsősorban azt a célt szolgálják, hogy az ügyfél minél egyszerűbben, gyorsabban érvényesíthesse jogait, és a hatóságok ehhez - a törvényesség keretei között - minden lehetséges segítséget adjanak meg számára. A hatóság eljárási jogai alapvetően a jogszerűség biztosítékaként jelennek meg: például a tényállás tisztázása során köteles az ügyfél terhére szóló bizonyítékokat is megismerni, és ezek feltárásában - akár az ügyféllel szemben is - a hatóság aktivitására van szükség. Vegytisztán azonban még a kérelemre induló engedélyezési eljárások is ritkán léteznek, mivel előfordul, hogy az engedélyben foglalt jogosítás mellett a hatóság egyben kötelezéseket is tesz.⁴ Az utóbbi mondat a természetvédelmi hatósági eljárások tekintetében is relevánsnak minősíthető, mivel a kérelemre indult eljárásokat lezáró döntésekben a hatóság számos előírást/kikötést tesz, amely a jogszabályi keretrendszer által adott korlátozásokon kívül az ügy sajátosságaira (pl. védettség foka, élőhelyi specifikumok, védett fajok jelenléte) vezethető vissza.

A hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására.⁵ Ez az ok széles mérlegelési jogkört biztosít a természetvédelmi hatóságnak is arra, hogy hivatalból eljárást indítsanak. Az Ákr. nem határolja be, hogyan juthat a hatóság tudomására ilyen ok. Kötelező hivatalból megindítani az eljárást, ha a hatóságot erre bíróság kötelezi, felügyeleti szerve utasította, életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, avagy jogszabály előírja.⁶ A hivatalból induló eljárások modellje arra a jogi helyzetre épül, hogy ezek az ügyfajták általában az ügyfél számára hátrányos döntésekkel zárulnak: az ügyfélre kötelezettséget rónak, tilalmat írnak elő, jogot vonnak el vagy jogát korlátozzák, szankciót szabnak ki vele szemben stb. Itt a szabályozás célja az, hogy a hatóságnak minden törvényes eszköze meglegyen a közérdek maradéktalan érvényesítésére. Az eljárási szabályok egyrészt ezt célozzák: a hatóság számára biztosítanak eljárási „többletjogokat” az ügyfél közreműködésének előmozdítása, akár kikényszerítése érdekében. Ugyanakkor az ügyfelet

⁴ In: Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Fazekas Marianna (szerk.): Nagykomentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez 2022. június 18. időállapotú 2022. évi Jogtár-formátumú kiadás ISBN 978-963-594-133-9 (a továbbiakban: Ákr. Kommentár), a kérelemre és a hivatalból induló eljárás 1. számú alfejezet

⁵ Ákr. 104. § (1) bek. a) pont

⁶ Ákr. 104. § (1) bek. b) - e) pontok

olyan jogok illetik meg, melyek a hatóság önkényes eljárásával szemben kísérelnek meg védelmet nyújtani számára.⁷

Az elsőfok jelzöt a fentebb idéző jelbe tettem, célszerűen azért, mert a közigazgatási hatósági eljárások egyfokúvá váltak.

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. A közigazgatás bírósági ellenőrzése nem merül ki a közigazgatási határozatok felülvizsgálatában. Az Alaptörvény alapján ebbe a körbe sorolható az önkormányzati jogalkotás ellenőrzése is. A közigazgatási döntések bíróság által történő felülvizsgálatának követelménye már az 1989-es alkotmánynovellával került az alkotmányos normák közé. Az ezt megelőző szabályok alapján még kivételes jogorvoslati formaként működött a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata. Az alkotmánymódosítás után a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat volt, amelynek nyomán a jogalkotó ténylegesen is általánossá tette a bírósági felülvizsgálatot.⁸

A fentebbi koncepcióból kiindulva a közigazgatási rendtartásból - kevés kivételtől eltekintve - kivezetésre került a fellebbezés lehetősége, azaz a szervezeten belüli jogorvoslat.⁹ A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról 2017. évi CLXXXVI. törvényből kitűnik a közigazgatási bürokráciacsökkentés fogalma alatt, hogy annak célja a hatósági jogalkalmazás megkönnyítése, továbbá az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív jellegű terheinek csökkentése. Adminisztratív tehernek tekinthetjük azon kötelezettség teljesítését, amely olyan előírásból fakad, amely az állampolgárok és a jogi személyek ügyintézését megnehezíti, avagy bonyolulttá teszi. Az ügyintézés egyszerűbbé tételét szolgálja minden olyan változtatás, amely a hatósági eljárásokat - a szakmai elvárások teljes megtartása mellett - rövidebbé és érdemben hatékonyabbá teszi. Az Ákr. szerint viszont ezt a hatékonyságot éppen a fellebbezés biztosítja ezekben az ügytípusokban. Az ugyanakkor kérdés, hogy mivel hatékonyabb a jelentősen formálisabb bírói út, különösen a közigazgatási perrendtartásról 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) által bevezetett regionalizáció tükrében a természetes- és jogi személyek számára, mint a közigazgatáson belüli rugalmasabb jogorvoslás.

⁷ Ákr. Kommentár, a kérelemre és a hivatalból induló eljárás 1. számú alfejezet

⁸ In.: Árva Zsuzsanna Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez 2023. január 1. időállapotú 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás ISBN 978-963-594-201-5, az igazságszolgáltatási tevékenység elemei 2. számú alfejezet

⁹ Ákr. 116. §-a

Megjegyzendő továbbá az is, hogy évek óta tendencia: a jogalkotó közigazgatási bürokráciacsökkentés alatt nem feltétlenül a polgárok és vállalkozások, hanem szó szerint a közigazgatás terheinek csökkentését érti, jellemzően egyes eljárások bíróságok számára történő delegálással.¹⁰

2. Természetvédelmi engedélyezési eljárások

Az irányadó és egyben az egyik legfontosabb természetvédelmi jogi alap a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.). A lex specialis elve alapján természetesen előfordulhat számos olyan helyzet, hogy alsóbb szintű jogszabály, nevezetesen önkormányzati rendelet lesz az alkalmazandó egy természetvédelmi hatósági engedélyezésnél, hiszen a helyi jelentőségű védettség esetén az önkormányzat rendeletében számos további részletszabályt meghatározhat, mivel erre feljogosított.¹¹

Mikor kell természetvédelmi hatósági engedélykérelmet előterjeszteni az illetékes hatóság részére? Ebben a kérdésben a leghatékonyabban a Tvt. 38. §-a igazít el:

„Védett természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges különösen:

- a) kutatás, gyűjtés, kísérlet végzéséhez, kivéve, ha a kutatást országos jelentőségű védett természeti területen az igazgatóság végzi;*
- b) a gyep feltöréséhez, felújításához, felülvetéséhez, öntözéséhez, legeltetéshez, kaszáláshoz;*
- c) a terület helyreállításához, jellegének, használatának megváltoztatásához;*
- d) termőföldnek nem minősülő földterület rendeltetésének, termőföld művelési ágának a megváltoztatásához;*
- e) az erdőről és az erdő védelméről szóló törvény hatálya alá nem tartozó fa, facsoport, fasor, fás legelőn lévő fa kivágásához, telepítéséhez;*
- f) nád és más vízinvényzet égetéséhez, irtásához, aratásához, gyep- és parlagterület, tarló és szalma égetéséhez, valamint - a kijelölt és kiépített tűzrakóhely kivételével - erdőterületen tűz gyújtásához;*
- g) növényvédő szerek, bioregulátorok és egyéb irtószerek, valamint a talaj termékenységét befolyásoló vegyi anyagok felhasználásához;*

¹⁰ Ákr. Kommentár, a fellebbezés kivételeessége 2. számú alfejezet

¹¹ Tvt. 61. §, 62. §, 63. §

h) horgászathoz;

i) közösségi és tömegsportesemények rendezéséhez, sportversenyhez, technikai jellegű sporttevékenység folytatásához;

j) járművel történő közlekedéshez, az arra kijelölt mezőgazdasági és erdészeti használatú utak, az engedélyezett tevékenységek végzéséhez szükséges munkagépek, valamint a feladatukat ellátó - külön jogszabályokban erre feljogosított - személyek járművei kivételével.”

A fentebb idézett jogszabályi rendelkezésekből kiemeltem a „különösen” szót, hiszen sok olyan eset előfordulhat, amikor ennek az egy fordulatnak kiemelt jelentősége van/lehet. Egyrészt az értelmezési keret nyelvtani és logikai része azt adhatja eredményként, hogy ez nem jelent kizárólagosságot, vagyis nem jelentenek a felsorolt tevékenységek teljes lefedést. Másrészt szintén logikus, hogy a „különösen” éppen azt jelenti, hogy szinte minden tevékenységhez, de a kiemelt részére még inkább figyelembe kell venni az engedélykötelességet.

Ebben az esetkörben is nagy jelentősége lehet annak, hogy az ügyfelek ténylegesen milyen tevékenységet kívánnak végezni. A jogalkalmazó hatóságnak kell a lehető leggyorsabban és leghatékonyabban felderítenie, vajon mire gondolhatott az ügyfél, amikor a kérelmét megfogalmazta. Viszonylag ritkán fordult elő a korábbi hatósági jogalkalmazói munkám során, hogy ilyen típusú ügyeket sommás eljárásban kellett volna lezárni. A sommás eljárás legfontosabb jellemzője a következő: ha az ügyfél hiánytalanul előterjeszteni a kérelmét, annak valamennyi szükséges, vagy jogszabály által előírt mellékleteit, leróta az illetéket vagy az eljárási díjat (ha kell fizetni), nincs ellenérdekű ügyfél és a tényállás is tisztázott, akkor a természetvédelmi hatóságnak 8 napon belül döntést kell hoznia.¹² Ez a hatóság számára az ügyteher, ügymennyiség tekintetében okozhat nehézségeket, ugyanakkor maga a nevezett eljárástípus egy ügyfélorientált jogintézmény. Ugyanakkor a természetvédelmi hatósági engedélyezési eljárások jelentős részében kerül sor arra, hogy valamilyen tárgykörben hiánypótlási felhívást-, vagy tényállás tisztázását tartalmazó végzést kell kibocsájtani. Egyrészt vannak még eljárások, melyekért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetniük az ügyfeleknek.¹³ Másrészt ezekben az eljárásokban is különböző eljárási cselekményeket kell fogatosítaniuk a területi természetvédelmi hatóságoknak, mint

¹² Ákr. 41. § (1) bekezdés

¹³ A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 14/2015. (III. 31.) FM rendelet 2. § (1) bekezdése, valamint az 1. számú melléklet 22. - 34. pontjai

például a Nemzeti Parkok Igazgatóságainak megkeresése.¹⁴ Ezen belül kiemelt jelentőséget kap természetvédelmi örök hálózata, valamint a Nemzeti Parkok Igazgatóságai által üzemeltetett és frissített adatbázisok.

A Tvt. törvényjavaslati korában keletkezett, előterjesztői indokolása a következők szerint fogalmazta meg a védettséghez fűződő cselekvési lehetőségeket, hatósági szempontú megközelítést. A kiemelt védettség kötelezettséggel, korlátozással jár együtt, melyeket részben a törvény, részben a védettséget kimondó jogszabály, részben pedig a természetvédelemért felelős hatóságok állapítanak meg. A védettségből eredő kötelezettségek többnyire passzívák, tehát negatív tartalmúak, de sor kerülhet pozitív tartalmú kötelezettségek létesítésére is. Az eseti határozatok mindkét típusú kötelezettséget előírhatják. Védett természeti területen nem feltétlenül szükséges mindenfajta tevékenység ex lege tilalmának vagy korlátozásának kimondása, ehelyett egyes tevékenységek engedélyhez vagy szakhatósági hozzájáruláshoz köthetők. Védett természeti terület esetén általánosan jellemző az engedélyhez, szakhatósági hozzájáruláshoz kötött, kivételes a szabad tevékenység gyakorlása. A javaslat meghatározza a védett természeti területen található erdőkre vonatkozó különleges szabályokat, felsorolja a védett természeti területen természetvédelmi hatósági engedélyhez, vagy hozzájáruláshoz kötött tevékenységek körét. Fokozottan védett természeti területen - a természetvédelmi kezelésen kívül - más tevékenység általában nem végezhető. A védelem többnyire a fentieknek megfelelően a tulajdon, használat szükségszerű korlátozásával jár együtt, ami általában nem haladja meg a rendes gazdálkodás kereteit. A tulajdonjogi, használati korlátozások körét a javaslat részletesen felsorolja, megjelölve a kártalanítási kötelezettséget is.¹⁵

A fentebb foglaltak elsődlegesen a védett természeti területekre vonatkoztatják a természetvédelmi hatósági cselekvések lehetőségét (kérelemre indult, vagy hivatalbóli eljárásokban egyaránt), ám ez ennél sokkal tágabb kört is lefed. Noha a természetvédelem szempontjából az a leginkább eklatáns példa, ha egy terület védetté nyilvánított, nem feltétlenül biztos, hogy minden nagyobb, egybefüggő, természeti érték szempontjából fontos területnek fennállnak a védetté

¹⁴ 625/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet 2., 5.. és 8. fejezetei, Ákr. 25. § (1) bekezdés b) pontja

¹⁵ Országgyűlés által nem elfogadott, a Tvt. törvényjavaslatok előterjesztői indokolását az elfogadott módosító javaslatoknak megfelelően pontosított, kiegészített Tvt. indokolás (forrás: Wolters Kluwer jogtár, uj.jogtar.hu, letöltés ideje: 2023. november 02., a továbbiakban: előterjesztői indokolás)

nyilvánítási feltételei.¹⁶ Ettől függetlenül a jogszabályi- és a természetvédelmi hatósági intézkedések lehetősége adott.

A Tvt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja alapján természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges a gyepek és nádasok művelési ág megváltoztatásához. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 91. § (7) bekezdése szerint ahol más jogszabály gyepek művelési ág megnevezést használ, ott e törvény hatálybalépésétől kezdődően rét, legelő művelési ág megnevezést kell használni, vagyis a gyepek, a rét és a legelő művelési ág egy, és ugyanazon fogalom. Ha tehát egy kérelmezett ingatlan, vagy ingatlanok védett természeti, valamint Natura 2000 területet nem érintenek, viszont az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról szóló 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet 3. § (2) bekezdésének a) pontja, a (4) bekezdése, továbbá a hivatkozott jogszabály melléklete szerint kiemelten fontos érzékeny természeti terület részét képezik, akkor az idézett KöM-FVM együttes rendelet 7. § alapján „Az e rendelet szerint létrehozott ÉTT-re [...] a Tvt. természeti területekre vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.” Mindezek alapján a Tvt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja, már idézett szabálya alapján ilyen esetben megint csak természetvédelmi hatósági engedély kiadása szükséges.

A NATURA 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályairól szóló 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: földhasználati rendelet) 4. § (4) bekezdés a) és b) pontja alapján a Natura 2000 gyepterületeken területi természetvédelmi hatóságnak, helyi jelentőségű védett természeti területnek minősülő Natura 2000 gyepterület esetében a települési önkormányzat jegyzőjének, a fővárosban a főjegyzőnek az engedélye szükséges, amelyet természetvédelmi hatósági jogkörében eljárva ad ki: a nád irtásához, valamint az október 31. és április 23. között történő legeltetéshez.

A földhasználati rendelet fentebb hivatkozott rendelkezései értelmében tehát szintén természetvédelmi hatósági engedély szükséges bizonyos tevékenységek folytatásához, noha a Natura 2000 jogi jelleg nem azonos az ex lege védettséggel.

¹⁶ Tvt. III. fejezet

Erdészeti tevékenységek folytatásakor is felmerülhetnek engedélyezési-korlátozási lehetőségek a természetvédelmi hatóságok oldaláról. Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) 104/A. § b) bekezdése szerint az eljárási szabályok fejezetben foglalt, meghatározott bejelentések esetében a természetvédelmi hatóság a bejelentett tevékenységet ellenőrzi, és ha az nem felel meg a jogszabályban foglalt követelményeknek, akkor azt a tevékenység megkezdésére való jogosultság megnyílásáig terjedő időszakban megtilthatja, korlátozhatja, illetve feltételekhez kötheti. Így tehát nem egy tipikus hatósági engedélyezési feladat esetén is megnyílik a természetvédelmi hatóság lehetősége arra, hogy korlátozó intézkedéseket tegyen. Noha a bejelentés kötelezettsége az ügyféli részről kíván aktív cselekvést, arra is szolgál, hogy az érintett hatóságoknak legyen esélyük arra, megfelelő időben tudomást szerezzenek és a jogszabály adta határidőben tegyenek intézkedést, ha szükséges. Ha ez utóbbi elmarad, akkor a „közigazgatás hallgat” vagyis eljárást nem folytat le, intézkedést nem valósít meg.

3. Természetvédelmi felügyeleti eljárások

Az előző fejezetben azt próbáltam a lehető legrövidebben összegezni, hogy melyek a legfőbb, kérelemre indult természetvédelmi hatósági engedélyezési eljárások, azaz a hatósági engedélyek kiadására vonatkozó processzuális folyamatok. Ugyanakkor legalább olyan fontos közigazgatási hatósági ügytípusok a természetvédelemben az összefoglaló jelleggel úgynevezett felügyeleti eljárások. Ezek alatt minden olyan természetvédelmi hatósági eljárást értek, melyek hivatalból indulnak, valamint az ügyfelek tekintetében valamiféle szankcióval zárulhatnak (pl.: bírság, figyelmeztetés, kötelezés). Mennyiségüket, darabszámukat tekintve ezen ügytípusok jelentősek, jómagam is számtalanban részt vettem amikor a természetvédelmi hatóságnál dolgoztam.

3.1. Természetvédelmi bírságok

3.1.1. Általános rendelkezések, szempontrendszer

A természetvédelmi bírság kiszabásának lehetőségét szintén a Tvt. biztosítja, az esetköröket pedig a 80. § (1) bekezdése szabja meg:

„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 vagy Natura 2000 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) természetvédelmi hatósági engedélyköteles tevékenységet, vagy - a természetvédelmi hatóság szakhatósági közreműködési kötelezettségéhez, vagy természetvédelmi szakkérdés vizsgálati kötelezettséghez kötött - más hatósági engedélyköteles tevékenységet engedély nélkül vagy az engedély természetvédelmi előírásaitól eltérően, továbbá a természet védelmét szolgáló jogszabályi előírást érintő bejelentést, ellenőrzött bejelentést anélkül vagy a tevékenység megkezdésére való jogosultság megnyílását megelőzően végez természetvédelmi bírságot köteles fizetni.”

Az előterjesztői indokolás szerint a természeti értékek megóvását az eltérő felelősségi formák együttes illetve összehangolt alkalmazásával egyaránt biztosítani kell. A természetvédelmi bírság önmagában a jogellenes, a természetvédelem érdekeit sértő magatartások közigazgatási jellegű, de az anyagi érdekeket kiemelkedően nagy mértékben érintő, vagy diszpreferenciát is jelentő szankciója. A bírság kiszabása felróhatóságot nem igényel, hanem maga a jogsértés ténye elegendő alapot ad a szankció alkalmazására. A javaslat megállapítja a bírság kiszabásának szabályait, a részletes szabályok kidolgozása Kormányrendeletben, azaz alsóbb szintű jogszabályban történik.¹⁷

A természetvédelmi bírságot tehát a természetvédelmi hatóság szabja ki.¹⁸ A bírság mértékét pedig - ahogy a fentebb is kifejtésre került - külön jogszabály alapján lehet megállapítani.¹⁹ A természetvédelmi hatóság a bírság kiszabása során alapbírságot vagy - a Rendeletben meghatározott esetekben - az alapbírság és az azt módosító tényezőkhöz hozzárendelt szorzószám szorzatával

¹⁷ Előterjesztői indokolás a Tvt. 80-81. §-hoz

¹⁸ Tvt. 80. § (2) bekezdés

¹⁹ A természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló 33/1997. (II. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet).

kiszámított bírságösszeget szabja ki.²⁰ A természetvédelmi bírság tényleges megállapítása, illetve kiszabása bonyolult feladat, számos tényezőt kell figyelembe venni.

A Rendelet 5. § (1) bekezdése szerint:

„A természetvédelmi bírság összegének meghatározásakor előbb az alpbírság összegét kell meghatározni, amely során figyelembe kell venni

- 1. a tevőleges magatartás, illetve a mulasztás körülményeit;*
- 2. a kötelezettségszegés súlyosságát;*
- 3. a kötelezettségszegés időtartamát és ismétlődését;*
- 4. a jogsértő magatartás konkrét veszélyességét vagy károsító hatását;*
- 5. az ország természetvédelmi helyzetére, illetve a térség természeti állapotának egészére gyakorolt hatását;*
- 6. a jogsértő magatartással érintett területnek az ökológiai hálózat koherenciájában betöltött szerepét;*
- 7. a jogsértő magatartással érintett élőhelyek, fajok, illetve területek kedvező természetvédelmi helyzetének elérését vagy fenntartását befolyásoló hatások jelentőségét;*
- 8. a jogsértő magatartással érintett populáció szerepét, sérülékenységét;*
- 9. a jogsértő magatartással érintett fajok tömegességét, állománysűrűségét, állomány nagyságát, reprodukciós rátáját;*
- 10. a jogsértő magatartással érintett faj, élőhelytípus ritkaságát (helyi, regionális, országos, európai közösségi szinten);*
- 11. a jogsértő magatartással érintett fajok szaporodási képességét;*
- 12. a bekövetkezett kár mértékét;*
- 13. a helyreállíthatóság lehetőségét, a terület természetes megújulási képességét, a faj állományának, illetve az élőhelytípusnak a regenerálódási képességét;*
- 14. azt, hogy a jogsértő magatartás hogyan viszonyul a természetvédelmi szempontból szükségeszerű kezeléshez;*
- 15. azt, hogy az elkövetőt a további, a természet védelméhez fűződő érdekeket sértő magatartástól visszatartsa;*
- 16. azt, hogy a cselekményt engedély nélkül vagy engedélytől eltérően végezte.”*

²⁰ Rendelet 1. § (1) bekezdés

A fentebb foglaltakon túlmenően az alpbírság meghatározását követően módosító tényezők szorzószámával az alpbírságot meg kell szorozni.²¹ Továbbá ha és amennyiben több módosító tényező szorzószámainak alkalmazására is sor került, a szorzószámokat össze kell adni és az így kapott emelt szorzószámmal kell az alpbírságot megszorozni.²²

Noha az eljáró természetvédelmi hatóságnak az ágazati jogszabály alapján kell a bírságot kiszabnia, ettől függetlenül más jogszabályi rendelkezéseket is figyelembe kell vennie, pontosabban a mérlegelés tárgyává kell tennie. A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.) ezek közé tartozik, mivel általános rendelkezéseket tartalmaz a közigazgatási hatóság által kiszabható hátrányos jogkövetkezmények általános szabályainak egységes, átlátható és következes szabályozása tekintetében. Ezáltal az állampolgárok és a vállalkozások jogkövető magatartásának oly módon történő elősegítésére hivatkozik, hogy az ne lehetetlenítse el a szankcionált további életvitelét, működését.²³

A Szankciótv. 10. § (1) bekezdése szerint:

„Közigazgatási bírság kiszabása esetén a hatóság - törvényben, kormányrendeletben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott további szempontok mellett - az eset összes lényeges körülményét, különösen az alábbiakat mérlegelve dönt a bírság összegéről:

- a) a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét,*
- b) a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,*
- c) a jogsértéssel érintettek körének nagyságát,*
- d) a jogsértő állapot időtartamát,*
- e) a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,*
- f) a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint*
- g) a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.”*

A fentebb foglaltak alapján megállapítható tehát, hogy a természetvédelmi bírság kiszabása során az eljáró hatóságnak számos szempontot a mérlegelése tárgyává kell tennie, semmiképpen sem

²¹ Rendelet 5. § (2) bekezdés

²² Rendelet 5. § (3) bekezdés

²³ Szankciótv. preambulum

tekinthető automatikusnak és formális jellegűnek a természetvédelmi bírság kiszabására vonatkozó eljárás. Ezen túlmenően a konkrét tényállás, a feltárt tények és bizonyítékok együttes és alapos mérlegelése szükséges, kizárólag ebben az esetben lehet a jogsértés valós, tényleges kihatása alapján szankcionálni.

3.1.2. Speciális jogesetek

Érdekességként említenék meg néhány esetet, melyekkel a gyakorlati munkavégzésem során találkoztam.

Korábban nagyon jellemző volt, manapság már kevésbé övezi nagyobb érdeklődés, ám sajtó visszhangot is tudnak generálni azok az esetek, amikor különleges, vagy pontosabban mondva ritka állatok, avagy növények tekintetében valósul meg jogsértő magatartás. Ennek lehetnek büntetőjogi aspektusai is, ám ez a témánkat tekintve nem releváns, ugyanakkor a közigazgatási jogi felelősség már annál inkább.

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 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet (a továbbiakban: KöM rendelet) 2. számú melléklete alapján a tengelic védett fajnak minősül, természetvédelmi értéke példányonként: 25.000 Ft. Az elkobzott védett természeti értékekkel kapcsolatos intézkedésekről szóló 19/1997. (VII. 4.) KTM rendelet (a továbbiakban: KTM rendelet) 13. § (3) bekezdése alapján a védett természeti érték elhelyezése, hasznosítása a védett természeti értéket őrző igazgatóság helye szerint illetékes területi természetvédelmi hatóság feladata.

A Szegedi Járásbíróság ítéletében²⁴ F. Jihad és A. Walid magánszemélyeket - többek között - természetkárosítás büntetnének elkövetésében bűnösnek mondta ki. A hivatkozott ítélet jogerős és végrehajtható. Az ítéletben foglaltak szerint F. Jihad és A. Walid Szerbiából Magyarországra kívántak belépni a Röszei Autópálya Határátkelőhelyen keresztül. Az átkelőhelyen történt tételes vámvizsgálat során az eljáró pénzügyőr a F. Jihad tulajdonát képező, Ford Transit típusú gépjármű

²⁴ 18.B.2568/2017/32. ügyszám

utasterében és csomagterében összesen 10 példány tengelicet (*Carduelis carduelis*) talált. Az állatokat kartonpapír dobozokban elhelyezett fémrácsos kalitkákban, takaróval lefedve tárolták, továbbá azokat A. Walid vásárolta Törökországban. A személygépjárművet F. Jihad vezette. Az elítéltek megfelelő engedélyekkel nem rendelkeztek a védett madarakra vonatkozóan, így a Szegedi Járási és Nyomozó Ügyészség vádat emelt velük szemben a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 242. § (1) bekezdés b) pontjába ütköző, aszerint minősülő és büntetendő természetkárosítás büntette miatt, amelyet F. Jihad a Btk. 14. § (2) bekezdése alapján bűnsegédként követett el. A Szegedi Járásbíróság ítéletében a nevezett személyek bűnösségét mondta ki, a jogellenes cselekménnyel érintett állategyedeket pedig elkobozta.

A KTM rendelet 3. § (2) bekezdése alapján a bíróság kezdeményezte a Kiskunsági Nemzeti Park Igazgatóságnál az érintett egyedek Szegedi Vadasparktól történő átvételét, továbbá a KTM rendelet 13. § (3) bekezdése alapján az elkobzott védett természeti érték elhelyezése a védett természeti értéket őrző igazgatóság helye szerinti illetékes természetvédelmi hatóság feladata.

A Tvt. 4. § e) pontja alapján védett természeti érték (természetvédelmi érték): e törvény vagy más jogszabály által védetté, fokozottan védetté nyilvánított - kiemelt természetvédelmi oltalomban részesülő - élő szervezet egyede, fejlődési alakja, szakasza, annak származéka, illetőleg az élő szervezetek életközösségei, továbbá barlang, ásvány, ásványtársulás, ősmaradvány. A Tvt. 4. § p) pontja szerint egyed (példány): élő szervezet, annak valamennyi fejlődési szakasza, alakja, állapota és származéka, valamint az elpusztult élőlény, illetve az a termék vagy készítmény, amelyről csomagolása vagy egyéb irat, adat, illetve körülmény alapján megállapítható, hogy a felsoroltak valamelyikéből készült, illetve ezek valamelyikéből származó összetevőt tartalmaz. A Tvt. 43. § (2) bekezdés b) és i) pontjai alapján a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges védett állatfaj egyedeinek gyűjtéséhez, befogásához, elejtéséhez, birtokban tartásához, idomításához; egyedének külföldre viteléhez, onnan történő behozatalához, az országon való átszállításához.

A természetvédelmi hatóság az általa lefolytatott eljárás során²⁵ rendelkezésére bocsájtott jogerős büntető ítéletben foglaltak alapján megállapította, hogy a védett madarakat A. Walid vásárolta, az egyedek a tulajdonát képezték, ugyanakkor a szállítási tevékenységet F. Jihad végezte. A nevezett

²⁵ BK/KTF/02128/2020. ügyirat

magánszemélyek természetvédelmi engedéllyel nem rendelkeztek sem a birtokban tartásra, sem pedig a Magyarországra történő behozatalra, illetve az országon való átszállításra vonatkozóan. Mindezek alapján a természetvédelmi hatóság bírságot szabott ki a jogsértő tevékenységet elkövetőkkel szemben, mivel a bíróság velük szemben pénzügyi szankciót eredményező ítélezési cselekményt nem fogatosított.²⁶

A fenti esetben közigazgatási végrehajtás aspektusára az időközben külföldre utazott elkövetők tekintetében lesz kimenetele, mivel az érintett állategyedek időközben elpusztultak.

Szintén érdekesebb esetnek sorolnám be, amikor a természetvédelmi hatósági gyakorlatom során jelentős összegű bírság tételt kellett kiszabni, mivel a tárgyi jogsértés súlya mindenképpen ezt indokolta.

A nemzeti park munkatársa helyszíni bejárás alkalmával észlelte, hogy a T. 1C1 jelű erdőrészlet területén, a kijelölt vápa területén kívül fakitermelés történt, amely tevékenységre vonatkozóan a kivitelező engedélyt és műveleti lapot nem tudott bemutatni. Az engedély nélkül végzett fakitermelés sarokponti koordinátákkal jelölt területen történt. A természetvédelmi hatóság helyszíni hatósági ellenőrzést folytatott le. Megállapításra került, hogy a fakitermelést az XX Kft. által megbízott Szövetkezet végezte. A jelzett fakitermelés a T. 1C1 jelű erdőrészletet érintett, a területbejárás során 31 kivágott faegyedet, egy példány elpusztult diófacincér egyedet, valamint az erdőrészlet területén, a gátfalban élő nyári tőzike állományt észlelt a hatóság. Utóbbi hagymás növény, melyek már az ellenőrzés idejében elvirágzott állapotban voltak, így a sérülésük kérdése nem merülhetett fel. Védett növény-, emlős- vagy madárfaj elpusztítása, károsítása nem volt tapasztalható. A helyszíni ellenőrzésen a Szövetkezet képviselője nem volt jelen. A beruházás kivitelezésében érintett YY Kft. nyilatkozata szerint előzetes egyeztetés alkalmával az XX Kft. a kitűzött területhatárokat megismerte, a meghagyandó fák kijelölésre kerültek. Az YY Kft. a T. érintett erdőrészletek műveleti lapjait átadta az XX Kft. részére. A másik, szintén érintett erdőrészlet műveleti lapja kiállításra és átadásra nem történt meg.

²⁶ Tvt. 80. § (1) bek. b)-d)-e) pontjai

A beavatkozással, tevékenységgel érintett helyszín országos jelentőségű védett természeti területet²⁷, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési, Natura 2000 területeket is érinti.²⁸ Az eljárás során megállapított tényállás értelmében végleges hatósági engedély nélküli tevékenység megvalósítását lehetett megállapítani, hosszú bizonyítási eljárás eredményeképpen, mivel a felelősségi láncolat, illetve a jogsértő tevékenység elkövetéséhez legközelebb állók felderítése szükséges volt.²⁹³⁰ A hatóság a Tvt. 80. §-át alkalmazta, melynek rendelkezéseit már fentebb ismertettem, valamint az Nkr. 13. § (1) bekezdését, miszerint a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területeken a természetvédelmi előírások megsértése esetén a Tvt. 80. §-a (1) bekezdésének a) és e) pontjában, (2), (3), (5) és (6) bekezdésében, valamint a természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló jogszabályban foglaltakat megfelelően alkalmazni kell. Így tehát egy visszautaló speciális rendelkezésről beszélhetünk, mely alapján szintén a Tvt. és a Rendelet alapján szükséges a természetvédelmi szankció, jelen esetben a bírság kiszabása.

Mindezek alapján a természetvédelmi hatóság az XX Kft.-vel, mint „visszaesővel” szemben egymillió forintos bírságot szabott ki, valamint a jogsértő tevékenységben részt vevő felekkel, természetes személyekkel szemben egyenként százezer forint alatti bírságot állapított meg.

A fentebb foglaltak alapján azt az összegző megállapítást tenném, hogy a természetvédelmi hatóság által megállapított bírságok összetétele változó és rendkívül komplikált, egyedi tényállásbeli sajátosságokat hordoz magában.

3.2. Természetvédelmi kötelezések

A közigazgatási végrehajtás szempontjából álláspontom szerint érdekesebb és komplikáltabb a meghatározott tevékenység elvégzésére, avagy a nemleges cselekményekre kötelező hatósági döntések esetkörei. Talán azt se veheti túlzásnak senki, ha azt állítom, a végrehajtás foganatosítása

²⁷ a Közép-tiszai Tájvédelmi Körzet védettségeinek fenntartásáról szóló 59/2007. (X. 18.) KvVM rendelet (a továbbiakban: KvVM rendelet) alapján

²⁸ az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nkr.), és az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet (a továbbiakban: R.) 1. számú mellékletének 7.5. és 5. számú mellékletének 7.54. pontja alapján a Közép-Tisza elnevezésű, HUHN10004 azonosítószámú, különleges madárvédelmi, valamint a Közép-Tisza elnevezésű, HUHN20015 azonosítószámon

²⁹ BK/KTF/05467/2020.

³⁰ Tvt. 38. § (1) bek. c) és d) pontjai

szempontjából ez a legnehezebb, mivel nem csak jogi-, hanem erőteljes szakmai nehézségekbe is ütközhet a foganatosító szerv. Hogy ez alatt mit értek, azt az alábbiakban fejtem ki.

3.2.1. A természetvédelmi kötelezések ágazati szabályozási alapja

A természetvédelmi hatóságnak lehetősége van arra, hogy eredeti állapot helyreállítására kötelezze az ügyfeleket. A Tvt. 77. §-a alapján 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, illetve a 78/A. § esetében a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) és a külön jogszabályokban meghatározottak szerinti megelőzési, illetve helyreállítási intézkedésre. E tekintetben kiemelendő, hogy a közérdekű védelem elve erkölcsi és jogi kötelezettség egyben. Mindez önmagába foglalja a veszélyhelyzetek és károsodások megelőzésében, a károk enyhítésében, következményeik megszüntetésében, valamint a károsodás előtti állapot helyreállításában való közreműködés minden jogalany számára elsődleges kötelezettségét.³¹

A Tvt. 77. §-a 2007. évben került hatályba léptetésre³², azt megelőzően a természetvédelmi hatóságok jellemzően a Kvt. szerinti intézkedéseket tudták foganatosítani. A jogalkotói cél az lehetett, hogy az ágazati jogszabály rendezze ezt a kérdést, hatékonyabb módszer ez, mintha egy másik törvényi rendelkezés alapján külön eljárás keretében írja elő a kötelezett számára a hatóság az eredeti állapot helyreállítási kötelezettségét. Nem utolsó sorban a felhatalmazás alkotmányossági kérdését is fel lehetett hívnia az ügyfeleknek, hiszen a Kvt. és a Tvt. bár két közeli területet szabályoz, nem feltétlenül lehet középük egyenlőség jelet tenni.

Az előterjesztői indokolás szerint a (módosítás végrehajtó) törvény egyértelműen meghatározza, hogy a külön jogszabályban meghatározott fajok és élőhelyeik, valamint védett természeti területek és értékek esetében a megelőzési, valamint a helyreállítási intézkedések során a Kvt., valamint a külön jogszabályban foglalt rendelkezések szerint kell eljárni. Egyben felhatalmazást adott a törvény a Kormány részére, hogy rendeletben határozza meg egyes fajok és élőhelyeik közvetlen

³¹ Előterjesztői indokolás a Tvt. 1-5. §-hoz

³² Az egyes környezetvédelmi tárgyú törvények környezeti felelősséggel összefüggő módosításáról szóló 2007. évi XXIX. törvény

veszélye esetén a károsodás mértéke megállapításának szempontjait, valamint a károsodás helyreállításának szabályait, ideértve a szükséges környezetkárosodást megelőző és helyreállítási intézkedések szabályait is.³³

Mi is tehát a legalapvetőbb jelentősége a Tvt. 77. §-nak? Leegyszerűsítve az, hogy a kötelezettnek az eredeti állapotot helyre kell állítania. Ez lehetséges-e teljes egészében? A válasz álláspontom szerint felfogás kérdése, mivel a károsodott természeti, természetközeli állapot már nem lehet pontosan ugyanolyan, ugyanakkor megfelelő intézkedések mellett hasonló idő és energia nem kímélése mellett elő lehet idézni.

A Kvt.-t még a későbbiekben vizsgálat tárgyává kívánom tenni, azonban a természetvédelmi szempontból jelentős szabályozásai a következők. A Kvt. meghatározza azon alapfogalmakat, melyekből ki kell indulni, pl. a környezeti elem, természeti erőforrás, környezethasználat, környezetkárosítás, környezetkárosodás, eredeti állapot.³⁴ Ebből is látszik, hogy a szabályozás komplex, számos részletre kiterjed, a szakmai teljesség igényével. A környezethasználat kiterjed az élővilágra is, azaz a természetre.³⁵ A Kvt. értelmében a környezethasználó közigazgatási jogi felelősséggel is tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.³⁶

A Kvt. 101. § (2) bekezdése alapján:

„A környezethasználó köteles

a) a környezetveszélyeztető magatartástól, illetve környezetkárosítástól tartózkodni, valamint az általa folytatott környezetveszélyeztető magatartást, illetve a környezetkárosítást abbahagyni;

b) környezetveszélyeztetés, valamint környezetkárosodás esetén a környezetvédelmi hatóságot azonnal tájékoztatni, továbbá a környezetvédelmi hatóság által, valamint a külön jogszabályban meghatározott információkat megadni;

c) környezetkárosodás bekövetkezése esetén minden lehetséges intézkedést megtenni a környezetkárosodás enyhítése, a kárelhárítás, illetve a további környezetkárosodás megakadályozása érdekében, így különösen haladéktalanul ellenőrzése alá vonni, feltartóztatni,

³³ Országgyűlés által nem elfogadott, a 2007. évi XXIX. törvény. törvényjavaslatok előterjesztői indokolását az elfogadott módosító javaslatoknak megfelelően pontosított, kiegészített Tvt. indokolás (forrás: Wolters Kluwer jogtár, uj.jogtar.hu, letöltés ideje: 2023. november 02.)

³⁴ Kvt. 4. §

³⁵ Kvt. 4. § 1. és 9. pontok

³⁶ Kvt. 104. § (1) bek.

eltávolítani vagy más megfelelő módon kezelni a környeztkárosodást okozó anyagokat, illetve más károsító tényezőket azzal a céllal, hogy korlátozza vagy megelőzze a további környeztkárosodást és az emberi egészségre gyakorolt kedvezőtlen hatásokat vagy a környezeti elem által nyújtott szolgáltatások további romlását;

d) környeztkárosodás bekövetkezése esetén az eredeti állapotot vagy a külön jogszabályban meghatározott, az eredeti állapothoz közeli állapotot helyreállítani, valamint a környezeti elem által nyújtott szolgáltatást visszaállítani vagy azzal egyenértékű szolgáltatást biztosítani;

e) az általa okozott környeztkárosodásért helytállni és a megelőzési, illetve helyreállítási költségeket viselni.”

A fentieket az ítélkezési gyakorlat is vizsgálta, következetesnek nevezhető gyakorlat is kialakult. A természetvédelmi hatóság természeti érték veszélyeztetése esetén is megtilthatja a veszélyhelyzetet kiváltó tevékenységet. A nemzeti park igazgatóság munkatársai szakértőként működnek közre a természetvédelmi eljárásokban.³⁷ A védett természeti terület művelési ágának megváltoztatása engedély nélkül olyan jogkérdés, amely miatt szankció alkalmazása indokolt.³⁸

3.2.2. Érdekesebb jogesetek az eredeti állapot helyreállítása terén

A nemzeti park igazgatósága megkereséssel élt a természetvédelmi hatóság irányába, miszerint a területileg illetékes természetvédelmi őr az Á. település X hrsz.-ú, legelő művelési ágú ingatlanon észlelte, hogy nagymértékű földmunkát végeztek, feltehetően horgásztavat alakítottak ki. A korábbi évek légi fotóinak tanúsága szerint az ingatlanon megtalálható volt egy kisebb gödör, amelyet megközelítőleg 2 hektáros nagyságúra mélyítettek. A tárgyi ingatlanon a tevékenység helyszíne mellett földhalmok is megtalálhatóak voltak. A nemzeti park nem rendelkezett információval védett természeti érték károsításáról, biotikai adatbázisukban nem szerepel védett növényfaj egyede, illetve más helyhez kötött védett állatfaj előfordulása, azonban a kotrás következtében a Natura 2000 jelölő élőhely (folyóvölgyi mocsárrét) semmisült meg. Az ingatlan teljes területe legelőként szerepelt az ingatlan-nyilvántartásban. A tulajdoni lapra 2002-ben „Láp-Országos jelentőségű természetvédelmi terület”, 2009-ben „Natura 2000 terület” jogi jelleg került bejegyzésre. A rendelkezésre álló 2009. és 2016. évi ortofotók alapján megállapítható volt, hogy az érintett

³⁷ KGD 2013. 189.

³⁸ KGD 2012. 165.

területen már 2009-ben is volt egy vízzel teli gödör, melynek területe kisebb, mint a jelenlegi „tó” területe. A területen GPS segítségével bemérésre kerültek a földhalmok, az „eldózerolt” rész, a kialakított „tó” és 2 db kút.

A kötelezett természetes személy elismerte a tevékenységét, illetve nyilatkozatával menteni kívánta magát. Elmondása szerint az eredeti, vízzel teli gödör már az 1970-es években is ott volt, a környező gyepek rendkívüli módon vízállásosak voltak. A kötelezettnek nem volt tudomása arról, hogy az elvégzett munkálatok bármilyen hatóságtól egyéb, előzetes engedély beszerzéséhez kötöttek. A vizes gödör kotrása és a környező terület planírozása 2020. októberében történt. Ha az időjárás engedi, még a tárgyi évben visszaterítésre kerül az „eldózerolt” rész és a kitermelt humuszos termőréteg. A jövőben a vízzel teli gödör körüli részt továbbra is legelőként kívánja hasznosítani. A természetvédelmi hatóság részére az ingatlanügyi hatóság által megküldött jegyzőkönyv mellé csatolták a helyszínen, GPS alapon kimért adatokat, térképeket, amelyek alapján a vízzel teli gödör jelenlegi kimélyített, bővített területe: 1960 m², bolygatott terület: 6342 m², 3 depónia: 1210 m², 632 m², 200 m² nagyságú területet foglal el. A tárgyi ingatlan a Hosszú-rét elnevezésű ex lege láp részét képezi, amely a Tvt. 23. § (2) bekezdése szerint törvény erejénél fogva országos jelentőségű védett természeti területnek minősül. Továbbá a tárgyi ingatlan kiemelt jelentőségű természetmegőrzési, Natura 2000 terület része is.³⁹

A fentebb már hivatkozott és kifejtett törvényi rendelkezések szerint ilyen esetben előzetes természetvédelmi hatósági engedély kiadását kellett volna kezdeményeznie a kötelezettnek, melyet nem tett meg. (Valószínű, a tervezett tevékenységet nem is engedélyezték volna.) Ezen túlmenően a tevékenységét nem csak bírság kiszabásával kellett szankcionálni, hanem az eredeti állapot helyreállítását is elrendelte az eljáró hatóság, mivel jelentős természetvédelmi érdeksérelem valósult meg.⁴⁰ A közigazgatási végrehajtás tekintetében igazán releváns - később kifejtendő - kérdés- és problémakörök miatt idézem a természetvédelmi hatóság kötelezésében foglalt, eredeti állapot helyreállítására vonatkozó rendelkezéseket:

- 1. A helyreállítás megkezdéséről az illetékes természetvédelmi őrt (név, tel.): előzetesen értesíteni kell, aki a munkálatok előírtaknak megfelelő kivitelezését ellenőrizheti.*

³⁹ Nkr. és az R. 5. sz. melléklet 8.15.1. pontja szerint a Fülöpházi Hosszú-rét elnevezésű, HUKN20025 azonosítószámon

⁴⁰ BK/KTF/00815/2021. ügyirat

Határidő: a munkálatok megkezdését megelőzően 5 napon belül.

2. A kialakított, 15032/5/2020. ikt. számú jegyzőkönyv mellékletét képező vázlatrajz szerinti 1960 m² nagyságú nyílt vizű gödör visszatemetése szükséges az onnan kitermelt, agyagos földből olyan mértékig, hogy csak a korábbi 2019. év elején meglévő nyílt vizű gödör maradjon vissza a helyreállítás során, megközelítőleg 230 m² terjedelemben.
3. A szárazon visszamaradó, bolygatott felszínű területrészeken a sötét színű, humuszos talajdeponia minél egyenletesebb, minden bolygatott területrészre történő szétterítése szükséges.
4. A bolygatott talajfelszínek felülvetése tilos. Az előírt mértékű visszatemetés és humuszréteg szétterítés után a gyepterület spontán regenerálódása várható a szomszédos gyepterületek propagulumforrásából.

Határidő: a 2., 3. és 4. pontok teljesítésére vonatkozóan legkésőbb 2021. március 31.

5. A területet ezt követően legeltetni és/vagy kaszálni szükséges az idegenhonos inváziós fajok elszaporodásának, valamint az elgyomosodás megakadályozása érdekében. A terület legeltetését és/vagy kaszálását a területileg illetékes természetvédelmi őr útmutatásával kell elvégezni.
6. A terület legeltetése, kaszálása kizárólag a természetvédelmi hatóság kérelemre indult eljárását lezáró, végleges hatósági engedélye birtokában végezhető.

A fentebb foglalt rendelkezéseket összegezve - a majdani végrehajtás szempontjából - nehéz előírásoknak lehet értékelni, különösen ha azok foganatosítására gondolunk, mivel ez egy hosszú, időigényes és legfőképpen pozitív kötelezett hozzáállást igénylő feladat.

Egy másik, főleg a végrehajtás szempontjából érdekes jogesetet kívánok felhívni, mivel ez már végrehajtás foganatosítása fázisába is érkezett, önkéntes teljesítés hiányában.⁴¹

A területileg illetékes természetvédelmi kezelő nemzeti park igazgatósága tájékoztatta a természetvédelmi hatóságot arról, hogy a N. Holt-Duna felső szakaszán (koordinátával jelzett helyszínen) engedély nélkül végzett fakitermelés-, valamint öntözővezeték és szivattyúállás létesítése valósult meg. A csatolt őri feljegyzés szerint a N. Holt-Duna felső szakasza mentén

⁴¹ BK/KTF/04349/2020. ügyirat

húzódó erdősávban, a nemzeti park igazgatóság vagyonkezelésében lévő, fokozottan védett természeti területen mintegy 8 méter szélességben kerültek kivágásra a fák. A kialakított nyomsáv közepén öntözőcsöveket helyeztek el, amelyek a holtág partján lévő nagy teljesítményű, mobil szivattyúra voltak csatlakoztatva. A szivattyúhoz csatlakoztatott szívócső a holtág medrében kialakított víz alatti gödörből szívta el a közeli mezőgazdasági területek öntözéséhez használni kívánt vízmennyiséget. A természetvédelmi őr a helyszínen találkozott a kötelezett magánszeméllyel, aki elmondta, hogy a fakitermelés, valamint az öntözővezeték és a szivattyúállás kialakítása az ő irányításával történt.

A természetvédelmi hatóság helyszíni hatósági ellenőrzést tartott az érintett területen. Az ellenőrzésen megállapíthatóvá vált, hogy pontosan mely ingatlanon a fakitermeléssel érintett terület nagysága megközelítőleg 187 m² nagyságú. A helyszínen 1 db lakókocsit, fém öntözővezetékét, szivattyúállást, valamint 1 db szivattyút rögzítettünk. Megállapítható volt, hogy a szivattyúállásnál mederkotrás történt annak érdekében, hogy a szívócsont elhelyezhető legyen. A kikotort mederanyag a helyszínen volt deponálva, körülbelül 5 m³ mennyiségben. Az öntözővezetékét egy mobil öntözőrendszerhez csatlakoztatták. Az öntözőrendszer eszközei a N. X és Y hrsz.-ú ingatlanokon voltak elhelyezve. A tevékenység végzője nem tartózkodott a helyszínen. A természetvédelmi őr nyilatkozata alapján nem volt megállapítható, hogy történt-e jelentős károkozás a fokozottan védett területen. A fakitermeléssel érintett területről nincs dokumentált adat védett vagy fokozottan védett növényfaj, állatfaj előfordulásáról. A tevékenységgel érintett ingatlan országos jelentőségű fokozottan védett természeti terület részét képezi, továbbá kiemelt jelentőségű természetmegőrzési, Natura 2000 terület része.⁴²

A tárgyi ügy hasonló a fentebb már hivatkozott, hasonlóan eredeti állapot helyreállítására vonatkozó eljárással, az idézett esetben is a természetvédelmi hatóság bírságot szabott ki, eredeti állapot helyreállítására kötelezte az ügyfélként bevont természetes személyt, illetve meghatározott előírások betartását szabta meg. Az előírások tekintetében megint csak a szövegszerű idézés az indokolt, annak teljes átláthatósága és megérthetősége végett:

⁴² A Duna-Dráva Nemzeti Park létesítéséről szóló 7/1996. (IV. 17.) KTM rendelet 2. melléklete alapján, valamint az Nkr. és az R. 1. számú mellékletének 4.3.12. pontja alapján a Gemenc elnevezésű, HUDD10003 azonosítószámú, különleges madárvédelmi, Natura 2000 terület, valamint az 5. számú mellékletének 4.2.11. pontja alapján a Béda-Karapancsa elnevezésű, HUDD20045 azonosítószámon.

1. A település X helyrajzi számú ingatlanon tárolt gépeket, eszközöket, hulladékot el kell távolítani a fokozottan védett területről.

Határidő: jelen határozat véglegessé válásától kezdődően 30 napon belül.

2. A település X helyrajzi számú ingatlan a) jelű, kivett Ó-Duna megnevezésű alrészletén a vízkivétel céljából kimarkolt mederanyagot vissza kell helyezni a mederben létesített gödörbe. A település X helyrajzi számú ingatlan b) jelű, erdő művelési ágú alrészletén engedély nélkül létesített fűrt csökutat meg kell szüntetni, az ahhoz kapcsolódó eszközöket el kell távolítani a területről.

Határidő: jelen határozat véglegessé válásától kezdődően 30 napon belül.

3. A település X helyrajzi számú ingatlan b) jelű, erdő művelési ágú alrészletén a kivágott fehér akác (*Robinia pseudoacacia*) faegyedek tuskójáról a sarjakat mechanikai úton (sarjleveréssel) el kell távolítani. A sarjleveréssel egy időben a területen megjelenő lágyszárú növényzetet motoros vagy kézi kaszával le kell kaszálni.

Határidő: jelen határozat véglegessé válásától kezdődően 30 napon belül, továbbá a tevékenységet évente négy alkalommal (2021. és 2022. években május 31., június 30., július 31., szeptember 30. határnapokkal, 2023. évben június 30., július 31., szeptember 30., október 31. határnapokkal) 2023. október 31. napjáig folytatni szükséges.

4. A település X helyrajzi számú ingatlan b) jelű, erdő művelési ágú alrészlete és a szomszédos út közös határától mért 3 méteres távolságban kezdve, a település X helyrajzi számú ingatlan a) jelű, kivett Ó-Duna megnevezésű alrészletéig folytatólagosan, őshonos fafajok (fekete nyár (*Populus nigra*) és fehér nyár (*Populus alba*) nagyméretű egyedeiből (törzsmagasság leglább 3 m, gyökfőben mért vastagság legalább 30 mm, gyökérzet legalább 2 éves) faültetést kell végezni kétszer két méteres hálózatban, 30 cm átmérőjű és 60 cm mélységű gödörbe helyezve a faegyedeket. Az ültetett faegyedeket védelemmel kell ellátni az alábbiak szerint: minden egyed 300 cm magasságú, 5 cm átmérőjű akác karóval szükséges megtámasztani, valamint a vadállatok károsítása ellen UV álló facsemete védőráccsal (minimum 200 cm magasságig védelmet biztosító Netlon hálóval) kell védekezni. A területen összesen 40 db faegyedet kell elültetni.

Határidő: jelen határozat véglegessé válásától kezdődően 2020. december 15. napjáig.

5. A faültetés sikerességét 2021. március 15. napjáig ellenőrizni kell, amennyiben szükséges, a pótlást 2021. április 15-ig el kell végezni.

6. *A munkálatok megkezdése előtt 3 nappal tájékoztatni kell a területileg illetékes természetvédelmi őrt, név (tel.). A munkálatok megkezdésének időpontjáról írásban értesíteni kell a nemzeti park igazgatóságot, valamint szabályszerűen írásban a természetvédelmi hatóságot is.*
7. *Az eredeti állapot helyreállításának folyamatát dokumentálni szükséges, továbbá a természetvédelmi hatóság és a nemzeti park igazgatóságirányába az elvégzett tevékenységről összefoglaló jelentést kell írásban előterjeszteni. Az összefoglaló jelentések megküldésének határideje: 2020. december 31., majd azt követően, az adott évben végzett tevékenységről és a terület állapotáról minden évben december 31. napjáig jelentést kell előterjeszteni a természetvédelmi hatóságnál, egészen 2023. december 31. napjáig.*
8. *A fokozottan védett területre történő belépéshez, valamint a helyreállítási munkálatok elvégzéséhez a természetvédelmi hatóság engedélyét kell kérni.*
9. *A munkálatok nem veszélyeztethetik, károsíthatják a védett, fokozottan védett élővilágot, valamint a védett területet.*

A fentebb részletezett jogeset alapján tényszerűen megállapítható, hogy a természetvédelmi hatóság az eredeti állapot helyreállításának kötelezettségei tekintetében bonyolult, részletes és szakmailag is kihívásokat jelentő feladatokat írhat elő az ügyfelek számára. Együttműködés és önkéntes teljesítés hiányába a végrehajtás foganatosításának kérdései nemcsak bonyolultak, hanem a természetvédelmi adottságok, sajátosságok tekintetében nehézkesek is lehetnek.

3.3. Egyéb természetvédelmi szankciók

A Szankciótv. 6. §-a rendelkezik a figyelmeztetés lehetőségéről:

„(1) A figyelmeztetéssel a hatóság rosszállását fejezi ki az általa megállapított közigazgatási szabályszegés elkövetése miatt, és újabb szankció kilátásba helyezésével felszólítja az ügyfelet, hogy a jövőben tartózkodjon a közigazgatási szabályszegés elkövetésétől.

(2) Figyelmeztetés szankciót alkalmazhat a hatóság, ha törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet közigazgatási bírság kiszabását írja elő.

(3) Figyelmeztetés alkalmazásának akkor van helye, ha közigazgatási szabályszegés elkövetése miatt más szankció nem alkalmazható, vagy ha a közigazgatási szabályszegés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és a figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás várható.

(4) A hatóság figyelmeztetés szankciót alkalmaz a közigazgatási szabályszegést elkövető ügyféllel szemben, ha az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, és a kötelezettséget megállapító döntésben más szankciót nem alkalmaz.

(5) Törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet meghatározott ügyek vonatkozásában a figyelmeztetés alkalmazásának kizárásáról rendelkezhet, ha az adott ügyben csekély súlyú szabályszegés nem merülhet fel.”

A végrehajtási témakört tekintve a fentebb foglaltak legfeljebb elméleti kategóriát képezhetnek, hiszen a figyelmeztetés közigazgatási végrehajtás keretében értelmezhetetlen. Ugyanakkor megemlítem az érdekesség kedvéért, hogy a Tvt. bizonyos esetekben ennek alkalmazását ki is zárja.⁴³

Szintén érdekesség, ám egy esetleges végrehajtási eljárás során már ténylegesen értelmezhető lehet a környezetvédelmi felülvizsgálat, ha és amennyiben azt természetvédelmi (élővilág) szakkérdések tekintetében is elrendelték. A környezetvédelmi felülvizsgálatot a területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság rendelheti el.⁴⁴ A felülvizsgálathoz tevékenység szükséges (tehát valamilyen aktív, vagy passzív magatartás), melynek környezetre gyakorolt hatásának feltárására és megismerésére, valamint a környezetvédelmi/természetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére a hatóság környezetvédelmi felülvizsgálatot végeztet el.⁴⁵ A hatóság tehát információk birtokába kell, hogy kerüljön, ez mindenféle környezet- és természetvédelmi hatósági feladatellátás alap axiómája. A felülvizsgálata terjedelme lehet részleges (bizonyos részterületekre kiterjedő), avagy teljeskörű is.⁴⁶ A felülvizsgálat tartalmi követelményeit külön rendelet állapítja meg, és ezek között szerepel a természetvédelmi szempontból is releváns feltételrendszer.⁴⁷

⁴³ Tvt. 80. § (5a) bek.

⁴⁴ Az illetékességi jogszabályi rendelkezést lásd fentebb.

⁴⁵ Kvt. 73. § (1) bek.

⁴⁶ Kvt. 74. § (1) és 75. § (1) bekezdései

⁴⁷ A környezetvédelmi felülvizsgálat végzéséhez szükséges szakmai feltételekről és a feljogosítás módjáról, valamint a felülvizsgálat dokumentációjának tartalmi követelményeiről szóló 12/1996. (VII. 4.) KTM rendelet 2. számú melléklete

II. A természetvédelmi hatóságok döntéseinek végrehajtása

A fenti összefoglaló elemzés és mögöttes jogszabályi, illetve szervezetrendszeri elhatárolásokat követően részletezni kívánom a természetvédelmi hatóságok döntéseinek közigazgatási végrehajtási aspektusait.

1. A végrehajtás általános alapjai

A közigazgatási hatósági eljárás, így a természetvédelmi hatósági eljárások tekintetében elkülönült, sajátos és nem szükségképpen szakasz a végrehajtás. Az Ákr. nem tartalmaz a hatósági döntések végrehajtására vonatkozó átfogó saját szabályozást, hanem az általános eljárási szabályokhoz és a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényhez (a továbbiakban: Vht.) képest állapít meg végrehajtás-specifikus rendelkezéseket.⁴⁸ A végrehajtási eljárás a természetvédelmi hatósági eljárások tekintetében is a közigazgatási eljárás része, az a közigazgatási eljárás viszonylag önálló szakasza, és az a közigazgatási eljárásnak nem mindig szükségszerű része (különös tekintettel az esetleges önkéntes teljesítésre). A közigazgatási végrehajtás a közigazgatási hatósági eljárás azon szakasza, amelyben az arra feljogosított hatóságok a jogszabályban meghatározott eljárási cselekmények foganatosításával gondoskodnak a végrehajtható döntésben megállapított kötelezettségek megvalósításáról. A végrehajtási eljárás lényege az eljárásban hozott döntés szerint az ügyfelet terhelő kötelezettség tényleges realizálása.⁴⁹

Indokolt esetben a közigazgatási hatósági eljárás a végrehajtási eljárással zárul, végső soron ez biztosítja az anyagi jog tényleges érvényesülését, ez okból nem lehet - különösen kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában - a végrehajtási eljárást az eljárás megelőző szakaszaitól elkülönülten kezelni, azt új eljárásnak minősíteni, és arra eltérő eljárási szabályokat alkalmazni. Ettől eltérő értelmezés a jogbiztonság követelményébe és a kiszámíthatóság elvébe is ütközne.⁵⁰ Az Alkotmánybíróság értelmezésében a közigazgatási hatósági eljárás végrehajtási szakasza a hatósági eljárás utolsó szakasza abban az értelemben, hogy az a végrehajtható döntéshez kapcsolódik. Ennek funkciója szerint a végrehajtható döntésben foglalt cél megvalósítására irányul. A közigazgatási

⁴⁸ Országgyűlés által nem elfogadott, az Ákr. törvényjavaslatok előterjesztői indokolását az elfogadott módosító javaslatoknak megfelelően pontosított, kiegészített Ákr. indokolás (forrás: Wolters Kluwer jogtár, uj.jogtar.hu, letöltés ideje: 2023. november 02., a továbbiakban: Ákr. előterjesztői indokolás)

⁴⁹ Ákr. Kommentár, a végrehajtás 1. számú alfejezet

⁵⁰ Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.833/2010/4.

hatósági döntés végrehajtása nem szükségszerű eleme a hatósági eljárásnak (mint ahogy a másodfokú eljárás vagy a közigazgatási per sem), ezzel együtt nem tekinthető eljárásjogi értelemben „új hatósági eljárásnak.”⁵¹

Az Ákr. tételes szabályozását tekintve a következőket kell megállapítani, kiemelni. Az Ákr. eljárási szabályai a közigazgatási végrehajtáson belül csak szűk esetkörben érvényesülnek. A közigazgatási eljárási kódex hatálybalépésével hatáskör-centralizáció valósult meg, aminek gyakorlati eredménye az lett, hogy az állami adó- és vámhatóság vált - főszabály szerint - a közigazgatási végrehajtás általános végrehajtó szervévé.⁵² Ez a végrehajtható természetvédelmi hatósági döntésekre is igaz. A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági döntések tekintetében a végrehajtható természetvédelmi döntések maradtak meg azon kategóriáknak, ahol az ágazati szabály eltérő rendelkezésének hiányában a végrehajtás foganatosításának jogosultságát egyértelműen az állami adóhatóságra telepíti.⁵³ A környezetvédelmi és a hulladékgazdálkodási hatósági döntések tekintetében ez már nem teljesen igaz.⁵⁴

A normaszöveg értelmében tehát ha nincs eltérő rendelkezése az Ákr.-nek, akkor a Vht.-t kell alkalmazni. Ha a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja, eljárására az Ákr. végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni.⁵⁵

Ha az Ákr. végrehajtásra vonatkozó fejezete másként nem rendelkezik - az Ákr. terminológiája értelmében - ahol a Vht. bíróságot említ, azon végrehajtást elrendelő hatóságot, ahol végrehajtót, azon végrehajtást foganatosító szervet, ahol végrehajtható okiratot, azon végrehajtható döntést, ahol adóst, azon kötelezettet kell érteni. Ahol a Vht. végrehajtói letéti számlára teljesítésről rendelkezik, a végrehajtást foganatosító szerv számlájára kell teljesíteni. A végrehajtási eljárás

⁵¹ 13/2015. (V. 14.) AB határozat

⁵² Ákr. Kommentár, a végrehajtás 1. számú alfejezet

⁵³ A Tvt. és más ágazati jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a döntést a természetvédelmi hatóságnak kellene foganatosítania.

⁵⁴ Vö.: Kvt. 91/D. § (3), (4) bekezdéseit: „Az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásokban a meghatározott cselekmény végrehajtását a végrehajtást elrendelő hatóság foganatosítja, ha a döntésében meghatározott cselekmény végrehajtásának foganatosításához rendelkezik a végrehajtáshoz szükséges feltételekkel. Ha a végrehajtást elrendelő hatóság által a (3) bekezdés szerint foganatosított végrehajtás nem vezetett eredményre, a végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtás foganatosítása érdekében megkeresi az állami adó- és vámhatóságot.” és a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 51. § (2) bekezdését: „A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjjal összefüggő közigazgatási hatósági ügyekben a meghatározott cselekmény végrehajtását a Hivatal foganatosítja.”, valamint a 78/E. § b) pontját: „a hulladékgazdálkodási bírság és más pénzkövetelések kivételével a végrehajtást foganatosító szerv a hulladékgazdálkodási hatóság, ideértve a hulladékgazdálkodási hatósági eljárásokban elrendelt meghatározott cselekmények foganatosítását is.”

⁵⁵ Ákr. 131. § (2) bek.

során felmerülő költségek előlegezésére és viselésére, valamint a végrehajtási eljárásban eljárási bírság kiszabására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni.⁵⁶

A végrehajtás elrendelése és a jogorvoslatok tekintetében a következőket szükséges kiemelni. Ha a kötelezett a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az végrehajtható.⁵⁷

A végrehajtást - ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el.⁵⁸ A végrehajtást foganatosító szerv eljárása miatt a végrehajtási kifogást a felügyeleti szerv, annak hiányában a közigazgatási bíróság bírálja el.⁵⁹

2. A természetvédelmi hatósági döntések végrehajtásának menete, legfontosabb szabályai

2.1. Természetvédelmi bírságok

2.1.1. Megkeresés módja, menete

Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról 2017. évi CLIII. törvényt (a továbbiakban: Avt.) kell alkalmazni - eltérő rendelkezés, pl. kormányrendelet hiányában - azokra a végrehajtásokra, amelyeket az Ákr. alapján az állami adó- és vámhatóság foganatosít. Azon természetvédelmi hatósági határozat, melynek értelmében a kötelezettet természetvédelmi bírság fizetésének kötelezettsége terheli, végrehajtható okiratnak minősül. Fontos kritérium, hogy a döntésnek véglegesnek kell lennie és a teljesítési határidő is lejárt.⁶⁰ A természetvédelmi bírságot kiszabó határozattal szemben előterjesztett jogorvoslati kérelemnek (keresetlevélnek) nincs halasztó hatálya a végrehajtásra vonatkozóan.⁶¹ Ugyanakkor a közigazgatási bíróság azonnali jogvédelem keretében elrendelheti a kötelezettség teljesítése tekintetében a halasztó hatályt.⁶²

⁵⁶ Ákr. 131. § (3) bek.

⁵⁷ Ákr. 132. §

⁵⁸ Ákr. 133. § (1) bek.

⁵⁹ Ákr. 131. § (4) bek.

⁶⁰ Avt. 29. § (1) bek. 1. és 7. alpontok, 106. § (1) bek.

⁶¹ A Tvt. ilyen szabályozást nem tartalmaz, ellentétben a Kvt. 91/F. §-ával szemben, mely kimondja: „A környezetvédelmi bírságot kiszabó határozatot megtámadó keresetlevélnek a végrehajtásra halasztó hatálya van.”

⁶² Kp. 50. § (1) bek., (2) bek. a) pontja, 51. § (3) bek. és az 52. §-a

A Tvt. biztosít lehetőséget a természetvédelmi hatóság részére a végrehajtás foganatosításra, mivel a jogszabály rendelkezése szerint a végrehajtást foganatosító szerv a hatóság, ha a döntésében meghatározott cselekmény végrehajtásának foganatosításához rendelkezik a végrehajtáshoz szükséges feltételekkel.⁶³ Ez vonatkozhatna természetvédelmi bírságokra is, hiszen a lex specialis alapelve értelmében a Tvt. megadja a hatáskört a természetvédelmi hatóság számára. Ugyanakkor a gyakorlati tapasztalatom az, hogy a Tvt. hivatkozott szakaszának második bekezdésére hagyatkoznak a természetvédelmi hatóságok, mely szerint ha a természetvédelmi hatóság által foganatosított végrehajtás nem vezetett eredményre, a természetvédelmi hatóság a végrehajtás foganatosítása érdekében megkeresi az állami adó- és vámhatóságot.⁶⁴ Ezen rendelkezések inkább jelentősek a meghatározott cselekmények végrehajtása tekintetében, mivel az adóhatóság eljárásának sikeressége nagyobb, ha pénzkövetelés végrehajtását vesszük górcső alá.

Kiemelendő, hogy az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító természetvédelmi hatóság, mint a tartozás jogosultja a fizetési határidő lejártát, vagy ha a behajtást kérőt jogszabály valamely eljárási cselekmény foganatosítására kötelezi, ennek eredménytelen megtételét követő 30 nap elteltével keresi meg a hatáskörrel rendelkező az állami adóhatóság által kialakított elektronikus felületen a hatáskörrel rendelkező illetékes állami adóhatóságot a behajtás érdekében. Továbbá a tartozás összegének el kell érnie, vagy meg kell haladnia a tízezer forintos összeget. Kizárólag törvény engedhet meg ennél alacsonyabb összegű értékhatárt, de az sem lehet alacsonyabb ötezer forintnál.⁶⁵ Előfordulhat a természetvédelmi bírságok esetén is az, hogy a hátralék későbbi megfizetése igazoltan veszélyeztetett. Ebben az esetben az adóhatóság a meghatározott határidő letelte előtt soron kívül is megkereshető. Ilyenkor azonban a behajtási megkeresésben a kötelezettség veszélyeztetettségét az okok megjelölésével részletesen indokolni kell.⁶⁶ Az azonnali végrehajthatóság a hatósági döntés keretében szintén fennállhat, de álláspontom szerint ez tulajdonképpen csak a meghatározott cselekmények végrehajtása tekintetében releváns.⁶⁷

Fontos rendelkezése a törvénynek az, hogy az állami adóhatóság a fentebb már említett összeget meg nem haladó nettó tartozással rendelkező adós esetében csak fizetési felhívást küld, további

⁶³ Tvt. 76/B. § (1) bek.

⁶⁴ Tvt. 76/B. § (2) bek.

⁶⁵ Avt. 106. § (1) bek.

⁶⁶ Avt. 106. § (2) bek.

⁶⁷ Ákr. 84. §

végrehajtási cselekményt - meghatározott, ám jelen tárgykörben nem előforduló kivételeket eltekintve - nem foganatosít.⁶⁸ Ez utóbbi célszerűségi szempontoknak is megfeleltethető, hiszen nem árt, ha a szabályozó figyelembe vesz egy olyan minimum összeget, mely alatt nem érdemes az adóhatóságnak időt-, energiát fektetnie eljárási cselekmények bevezetésére, mivel annak megtérülése nem várható. A természetvédelmi bírságok ritka esetben nem érik el ezt a bizonyos összeghatárt.

A végrehajtást kérő természetvédelmi hatóság a végleges döntésével és a szükséges adatok (pl. a döntés véglegességének időpontja, a fizetési határidő lejárta, kötelezett adatai) megküldésével egyidejűleg megkeresi az állami adóhatóságot. Ezt korábban az Általános Nyomtatványkitöltő (a továbbiakban: ÁNYK) keretprogramba telepített EMEGKER, majd EMEGKERH űrlapok útján lehetett teljesíteni, amelynek kitöltése hasonlóan nehézkes, illetve időigényes volt, mint a bírósági eljárásokban használt nyomtatványok esetében. Ugyanakkor az adóhatóság a korszerűségi követelményeknek megfelelni igyekezvén fokozatosan áttért egy internetes felületre, melyen keresztül nemcsak a beküldés (megkeresés) vált lehetővé a hatóságok részére, hanem az intézkedések nyomon követése, az esetleges módosítások (pl. bírság részfizetés esetén a követelés leszállítása, a hatóságnak közvetlenül befizetett tételek aktualizálása az adóhatóság részére) is gyorsabbá, hatékonyabbá váltak. Ez az ún. „vkapu” felület, melyet a Nemzeti Adó és Vámhivatal üzemeltet.⁶⁹ A dicséret véleményem szerint egyértelműen helyénvaló, hiszen a hivatali kapus hozzáférés csatlakoztatásával jelentősen könnyebb lett a megkeresések beküldése, valamint a megkereső és az adóhatóság között is gyorsabb, áttekinthetőbb lett a kommunikáció egy weblap alapú, könnyen kezelhető platform által.

2.1.2. Végrehajtás foganatosítása

A természetvédelmi bírságok eseteiben is az adóhatóság a szükségesség és arányosság figyelembe vétele mellett foganatosítja a végrehajtást. Tipikusan sok olyan természetvédelmi bírság került kiadásra a gyakorlati munkavégzésem során, amely tíz- és kétszázezer forint közötti összeget jelentett. Ennek számos oka volt, de legtöbbször a jogsértés mértéke, illetve a Tvt., valamint a Rendelet alabírság és csökkentő tényezőire lehetett vissza vezetni. Ilyen összeget nyugodtan

⁶⁸ Avt. 30. § (2) bek.

⁶⁹ <https://vkapu.nav.gov.hu/>

tekinthetünk kismértékű büntetésnek, amely azonban a kamatozást figyelembe vétele mellett sem duzzadhat az elévülési idő alatt a sokszorosára.⁷⁰ Emiatt az adóhatóságnak az arányos végrehajtási cselekmények, intézkedések bevezetése nem egyszerű feladat.

A gyakorlati tapasztalatom az volt, hogy az adóhatóság a pénzkövetelések végrehajtási eljárásait rendkívül hatékonyan fogantatosította. A köztartozásoknak minősülő, esedékes, de be nem fizetett természetvédelmi bírságokat számos esetben sikerült gyorsan és szakszerűen behajtani. Ilyen esetekben az adóhatóság számára nem előfeltétel a helyszíni eljárás lefolytatása, így általában a legkönnyebb mód a jövedelemre vezetett végrehajtás, avagy a bankszámlák inkasszálása.⁷¹ Az Avt. VII. fejezetében foglalt ingófogalásokra a gyakorlati munkavégzésem során egyszer sem került sor, tekintettel arra, hogy kis összegű követelések esetén ez nem feltétlenül lenne célszerű. (Hulladékgazdálkodási szakterületen már jóval gyakrabban előfordul az ingófogalás, mivel ott az egyes jogsértésekkel érintett tárgyak valódi értékkel bírnak, pl. bontott gépjárművek, fémhulladék.)

A nagyobb összegű természetvédelmi bírságok végrehajtására sem feltétlenül kerül sor, ha a kötelezett még kellő időben fizetési kedvezmény iránt terjeszt elő kérelmet. A kötelezettek a természetvédelmi hatóságtól is kérhetnek fizetési kedvezményt, ezen belül is részletfizetés engedélyezését. Ugyanakkor ez esetben fontos szabály az, hogy a teljesítési határidő lejártá előtt kell a kérelmet előterjeszteni és a természetvédelmi hatóság legfeljebb 12 havi részletfizetést engedélyezhet. Ugyanakkor az adósnak hitelt érdemlően igazolnia is kell, hogy számára a teljesítés aránytalan nehézséget jelent. Ezen túlmenően egy részlet megfizetésének elmaradása esetén a teljes összeg megfizetése azonnal esedékessé válik.⁷² Ilyen esetkörben tehát még nincs lejárt, be nem fizetett és esedékes pénzkövetelés, azaz a végrehajtási eljárás még meg sem indulhatott.

Ha a fizetési kedvezményt már a végrehajtási szakaszban engedélyezik a kötelezettnek, akkor a végrehajtási eljárás szünetel.⁷³ Amennyiben a végrehajtási eljárás elrendelését követően az adós fizetési kedvezmény megállapítása iránti (tipikusan a részletfizetés engedélyezésére vonatkozó)

⁷⁰ Egy hipotetikus példán levezetve: ha a természetvédelmi hatóság 100.000,- Ft bírság megfizetésére kötelezte az ügyfelet, akinek 2023. szeptember 01. napjáig kellett volna teljesítenie a fizetési kötelezettséget, ha a mai tudásunk szerinti adatokkal (alapkamat mértéke) kalkulálunk és az ügyfél egy éves késedelem után fizetné ki a teljes hátralékát, akkor az Ákr. 135. §-a értelmében a követelt tőke és kamat együttesen kb. 113.000,- Ft végösszeget tenne ki, és ezen felül a rá épülő egyéb költségek, melyek az adóhatóság eljárása során merültek fel.

⁷¹ Avt. 41. és 42. §-ai

⁷² Rendelet 9. § (1a) bek.

⁷³ Avt. 16. § (1) bek. b) pontja

kérelmet terjeszt elő, a fizetési kedvezményt megállapító döntésben foglaltak teljesítéséig az adóssal szemben végrehajtási cselekmény nem foganatosítható, és erre az időszakra késedelmi pótlék sem számítható fel neki.⁷⁴ A gyakorlati munkavégzésem során erre sokkal több példa akadt, hiszen az adóhatóságnak jelentősen nagyobb mozgástere van ilyen esetben a fizetési kedvezmény megadására, mivel részletfizetést gyakorlatilag a teljes eljárás során bármikor engedélyezhet az adósnak.⁷⁵ A végrehajtás majdani sikeressége tekintetében is optimális a fizetési kedvezmény, részletfizetés megadása, hiszen így akár nagyobb esély mutatkozhat arra, hogy az adós végül teljesíti a kötelezettségét, mintha haladéktalanul és egy összegben kellene fizetnie. Kiemelem ugyanakkor, hogy az adóhatóság csak és kizárólag a behajtást kérő előzetes hozzájárulása alapján mérsékelheti a tartozást.⁷⁶ Ez utóbbiból esetenként adódtak nézeteltérések és félreértések a végrehajtást foganatosító kollégákkal, mivel a Tvt., a Rendelet és az Ákr. a természetvédelmi bírságok tekintetében a hátralék mérséklésére nem ad lehetőséget.

2.2.Kötelezések (meghatározott cselekmények)

A téma szempontjából érdekesebb, pontosabban fogalmazva különlegesebbnek tekinthető a természetvédelmi hatóságok azon döntéseinek végrehajtása, ahol az ügyfeleket meghatározott tevékenység végzésére (vagy magatartástól való tartózkodásra) kötelezték, ám ennek nem tettek eleget. Fentebb már felvázoltam két olyan esetet, melyeket ezen alfejezetben is érinteni fogok, egyrészt azok specialitásai miatt, másrészt pedig felvázolva a szabályozási környezet hátterét, problematikáját.

2.2.1. Megkeresés módja, menete

A fentebb már idéztem az Ákr. ide vonatkoztható rendelkezéseit, így azok ismétlését mellőzve csak kiemelni kívánom, hogy az Ákr. a „normagazdaságosság” szempontjai alapján kizárólag az alapvető fontosságú kérdéseket rendezi a végrehajtásra alkalmazandó fejezetében. A végrehajtást elrendelő szerv - így a dolgozatom tárgykörében - a természetvédelmi hatóság tekintetében az Ákr. a Vht.-ra utalja a részletszabályokat és azok megfelelő alkalmazását.⁷⁷ Minderre tekintettel azon

⁷⁴ Avt. 120. § (1) bek.

⁷⁵ Avt. 109. §

⁷⁶ Avt. 109. § (1) bek.

⁷⁷ Ákr. 131. § (2) bek.

határozatok esetén, melyek meghatározott cselekmények elvégzésére vonatkoznak és a teljesítési határidő lejártával a kötelezett nem tett eleget a döntésben foglaltaknak, akkor a döntés végrehajtásának elrendelése válik szükségessé.⁷⁸ Ezt a természetvédelmi hatóság is végzésben teszi meg, mellyel szemben a jogorvoslati jog igénybe vehető.⁷⁹

A végrehajtható okirat így ebben az esetben nem közvetlenül az a természetvédelmi hatósági döntés lesz, amely meghatározott tevékenység végzésére, vagy magatartástól való tartózkodásra kötelezi az ügyfelet, hanem ennek be nem tartása esetén a döntés végrehajtását elrendelő végzés. Ez következik abból, hogy ahol a Vht. bíróságot említ, ott a végrehajtást elrendelő hatóságot kell értenie a jogalkalmazónak.⁸⁰

A fentiekben már hivatkoztam arra, hogy a természetvédelmi hatóságnak lenne jogszabályi alapja a végrehajtást ezen esetkörökben is foganatosítania,⁸¹ azonban ez a gyakorlatban nem kimondottan jellemző tendencia, figyelembe véve a kormányhivatalok szervezetrendszerében működő természetvédelmi hatóságok humán- és egyéb erőforrások tekintetében megfigyelhető nehézségeit. Így a tényleges feladat az állami adóhatóságra marad. A meghatározott cselekményekre vonatkozóan nem fejlesztettek ki olyan hatékony, webes platformot, mint amelyet a korábbiakban a pénzkövetelések tekintetében bemutattam, így a hagyományosnak mondható, ÁNYK-n keresztül benyújtható űrlap maradt, amely a VHCSEL nevet viseli. Ezen keresztül a természetvédelmi hatóság pontosan leírhatja, hogy mely ügyfél mire kötelezett, mit kell elvégeznie, mikorra kellett volna azt megtennie és milyen fontosabb szempontokat szükséges az adóhatóságnak figyelembe vennie az eljárása során. Ezen az űrlapon az azonnal végrehajtás szükségessége is jelölhető, ha annak alapja fennáll. (Érdekes dilemma, hogy természetvédelmi szempontból vajon mi számíthat indokolt azonnali végrehajthatóságnak, ám ez már messze a ágazati- szakmai vita kereteit súroló kérdéskör.)

2.2.2. Végrehajtás foganatosítása (és egyben problematikája)

Eljutottunk tehát ahhoz a ponthoz, amikor a természetvédelmi hatóság döntésének a kötelezett nem tett eleget és így szükségessé válik a végrehajtási eljárás megindítása. A természetvédelmi

⁷⁸ Ákr. 132. és 133. §-ai

⁷⁹ Ákr. 112. § (2) bek. l) pontja

⁸⁰ Ákr. 131. § (3) bek. és Vht. 172. § (1) bek., 213. § (1) bek.

⁸¹ Tvt. 76/B. §

hatóság (Vht. szóhasználatában: bíróság) végzésében elrendelte a végrehajtást, felhívta az adóst/kötelezettet - újabb határidő tűzése mellett - az önkéntes teljesítésre.⁸² (Érdekes, kvázi archaikus szabály, hogy ezt a döntést a Vht. értelmében a végrehajtónak kellene postai úton kézbesítenie a feleknek. Ám ez a szabály ténylegesen már csak ritkán érvényesíthető, különös tekintettel a lex posteriori elve alapján az e-ügyintézési szabályozás rendszerére.)⁸³

Ha a fentieket követően sem teljesíti a kötelezett a természetvédelmi hatóság végrehajtható döntésében foglaltakat, úgy a hatóság a vonatkozó jogszabályi lehetőség szerint dönthet a végrehajtás módjáról. Ennek keretében a természetvédelmi hatóság az alábbi módokat választhatja, a Vht. 174. §-a alapján:

- „a) a kötelezettet a meghatározott cselekmény pénzgyenértékének megfizetésére kötelezheti,*
- b) feljogosíthatja a végrehajtást kérőt, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, vagy mással elvégeztesse; egyúttal a kötelezettet az előreláthatólag felmerülő költség előlegezésére kötelezheti,*
- c) a kötelezettel szemben 500 000 Ft-ig terjedő pénzbírságot szabhat ki,*
- d) a rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt.”*

A fentebb foglalt módok a természetvédelmi hatósági szakterület sajátosságait figyelembe véve közel sem egyszerűek. A meghatározott cselekmény pénzgyenértéke természetvédelmi érték sérülése esetén csak akkor lehetséges, ha már az alapeljárásban is vizsgálat tárgyává tette a hatóság, és/vagy jobb esetben szakértő, vagy jogszabály konkrét értéket állapít meg.⁸⁴ Ilyen esetben van realitása annak, hogy a végrehajtást elrendelő szerv pénzgyenérték megfizetésére kötelezze az adóst, ha az alapdöntés eredeti állapot helyreállítására vonatkozik. Ugyanakkor a fentebb idézett jogesetet tekintve, ahol a kötelezettnek jelentős nagyságú területen kell az általa kiásott tavat betemetnie és a legelőt helyreállítania, már nem könnyű feladat pénzgyenértéket meghatározni. Nemcsak a munkafolyamatokat kell financiálisan megállapítani, sőt kitalálni annak minden részletét, melynek anyagi vonzata van (ami jelen gazdasági környezetben szintén nehéz

⁸² Vht. 172. § (1) bek.

⁸³ Vht. 172. § (2) bek.

⁸⁴ Tipikus példája ennek, ha védett fajokban történt a károkozás, vagy a jogsértő tevékenység védett állat-, vagy növényfajok egyedeit érintette, ha ez a bűncselekményi kategóriát (Btk. 242. és 243. §-ai) nem éri el. Lásd: 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 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet mellékleteit.

feladat), hanem az utómunkálatok mivolta is komplikált. Szakmai szemmel nézve önmagában a kiásott üreg betemetése pénz és elhatározás kérdése, megoldható. De az elveszett gyepterület? Annak az élővilága? Mit kell figyelembe venni, ha pénzegyenérték számításába fog a hatóság? Álláspontom szerint ez kimondottan nehéz feladat, mivel az ökológiai rendszerek összetétele és azok komplex helyreállítása egyértelműen, minden kétséget kizáróan pénzben alig-alig meghatározhatóak.

A második opció értelmében a természetvédelmi hatóság (Vht. szóhasználata szerint bíróság) feljogosíthatná a végrehajtást kérőt (azaz saját magát), hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, elvégeztesse, egyúttal a kötelezettet az előreláthatólag felmerülő költség előlegezésére kötelezhetné. Ez a gyakorlatban szintén nehezen kivitelezhető, részben a fentebb foglalt logika mentén, részben azért, mert a természetvédelmi hatóságok ilyen típusú végrehajtási cselekmények szakszerű foganatosítására nincsenek „felvértezve”. Nem utolsó sorban számos olyan végrehajtási ügyet kellene sikeresen lezárni, melyeknél a konkrét cselekmény kezdete még megállapítható, ám az eredménye (lezárása) már nem, mivel az akár egy évtizedet is igénybe vehet.⁸⁵

Mindezek alapján a végrehajtás módjának meghatározása keretében a természetvédelmi hatóságok számára a legegyszerűbb és feltételezhetően a leginkább célravezető út a kötelezettel szemben kiszabható pénzbírság lehetősége, illetve az ún. karhatalmi igénybe vétel (rendőrségi közreműködés), ha a meghatározott cselekmény konkretizálható egy tényleges cselekmény sorozatára bontható le, például a fentebb idézett jogeset tükrében: a jogsértően elhelyezett gépek, eszközök, hulladék elszállíttatása.⁸⁶ Gyakorlati tapasztalataim szerint a természetvédelmi hatóságok leginkább a pénzbírság kiszabását választják a végrehajtás módjának megállapításakor remélve, hogy a kötelezettet ezáltal is lehet „ösztönözni” az önkéntes teljesítésre, valamint további teljesítési határidő szabható a részükre és ezen túlmenően a jogszabály lehetőséget ad a többszöri pénzbírság kiszabásának a lehetőségére is.⁸⁷ Különösen érdekes az a Vht. rendelkezés, miszerint a

⁸⁵ Lásd a fentebb vázolt jogesetet, ahol erdővel kapcsolatos helyreállítási kötelezettséget írt elő a természetvédelmi hatóság a kötelezett részére. Ebben az esetben a fák elültetése a konkrét feladat, viszont természetvédelmi szempontból még azt is figyelembe lehetett volna venni, hogy azokat utógondozni lenne szükséges. Természetesen ez már az erdészeti hatósági hatáskört érintő problémakör, az Evt. 4., 23., 29. §-ai alapján.

⁸⁶ Tipikus példa lehet még az elkobzás, amely védett állatfaj egyedeivel összefüggő jogsértéseknél merülhet fel, a Tvt. 78. § (4) bek. alapján.

⁸⁷ Vht. 176. §

bíróság a végrehajtás módjáról a végrehajtást kérő kívánságát figyelembe véve határoz.⁸⁸ Hiszen ebben az esetben a mindkét fél a természetvédelmi hatóság.

Ha a fentieket követően a természetvédelmi hatóság nem tudja eredményesen lezárni a végrehajtási eljárási cselekményeit, akkor bevonhatja a már kifejtett módozat szerint az adóhatóságot a végrehajtás foganatosításába. Az, hogy konkrétan az adóhatóság megkeresése előtt a természetvédelmi hatóság mélységében mennyire indul meg a végrehajtás módjainak megállapításában, illetve mennyiben tesz intézkedéseket még az adóhatóság bevonása előtt, megynként eltérő gyakorlat. Egyes természetvédelmi hatóságok amint lehetséges, már „át is adják” az ügyet az adóhatóságnak, remélve az eredményes intézkedéseiket. Ugyanakkor álláspontom szerint az átadás, mint olyan ebben az esetben teljes egészében nem lehetséges, azaz nem minősül áttételnek⁸⁹ hiszen az ügygazda a természetvédelmi hatóság marad, felhatalmazva a Vht. bíróság részére megállapított jogkörökkel, ugyanakkor a foganatosító szerv az adóhatóság, ágazati jogszabályok szerinti hatáskörrel és intézkedési lehetőségekkel. Ennek a kollízióját leginkább a bírság (azaz bármiféle pénzügyi szankcióval járó intézkedés) kiszabása terén lehet megfigyelni. Ahogy a fentiekben részleteztem, a természetvédelmi hatóságnak az adóhatóság megkeresését megelőzően és azt követően is lehetőségében áll a kötelezettel szemben a Vht. szerinti pénzbírság kiszabására.⁹⁰ Am az adóhatóság is jogosult eljárási bírság kiszabására, két ízben, ha az önkéntes teljesítésre történő felhívást követően a kötelezett továbbra sem tesz eleget a végrehajtható döntésben foglaltaknak.⁹² Mindezek alapján nem elképzelhetetlen, hogy a jelenleg hatályos szabályozás alapján ugyanazon kötelezettel szemben a természetvédelmi hatóság és az adóhatóság is (akár szinte egy időben) a mulasztás alapján, végrehajtással összefüggő, pénzfizetési szankciót alkalmazzon. Egyedül az alkalmazott jogszabály és a szankció megnevezése lesz más, mert az előbbi esetben a természetvédelmi hatóság a Vht. szerinti pénzbírságot szabja ki, míg az adóhatóság az Avt. szerinti eljárási bírság szankciót alkalmazhatja.

⁸⁸ Vht. 177. § (2) bek.

⁸⁹ Ákr. 17. §

⁹⁰ Vht. 174. § c) pont és 176. §

⁹¹ További érdekes kérdés, hogy az ilyen típusú bírság vajon tényleg közigazgatási bírságnak minősül-e, hiszen egy közigazgatási szerv, ügykörén belül megállapított szankciós döntése, ám ilyenkor a Vht.-t alkalmazza a hatóság, melynek alapvetően az alkalmazási köre nem erre terjed ki. A feloldást talán a lex posteriori elve alapján a Szankciótv. 9. § (1) bekezdése adhatja, miszerint: „Közigazgatási bírság minden, a közigazgatási hatóság által közigazgatási szabályszegésért kiszabott bírság.” Viszont, ugyanezen törvényi hely (2) bekezdése pedig azt mondja ki: „Közigazgatási bírságot szab ki a közigazgatási hatósági eljárás során a hatóság, ha törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet bírság kiszabását teszi lehetővé. (...)” Így tehát van egyfajta ellentét a Vht. szerinti pénzbírság és a Szankciótv. idézett rendelkezései között, hiszen a végrehajtás már nem önálló közigazgatási hatósági eljárás, hanem egy elkülönült szakaszként lehet értelmezni, amely az alapeljárást követheti.

⁹² Avt. 122. § (2) - (5) bekezdései

Amennyiben a pénzügyi szankciók nem vezetnek eredményre, úgy az adóhatóság a következő módon tud érvényt szerezni a végrehajtandó hatósági döntésnek. Az adóhatóság a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére - pénzügyőr intézkedésével vagy kényszerítő eszköz alkalmazásával - elvégzi, ha a kötelezett az ismételt kiszabott eljárási bírság ellenére sem teljesítette a meghatározott cselekményt, vagy a meghatározott cselekmény végrehajtása nem tűr halasztást.⁹³ Természetvédelmi hatósági intézkedések tekintetében ez viszonylag ritkán fordul elő, figyelembe véve a fentebb már kifejtett időtényezőt, valamint azt, hogy a meghatározott cselekmények végrehajtásához ezen a szakterületen nélkülözhetetlen a szakmai kompetencia is. (Ez természetesen nem jelenti azt, hogy folyamatos szakértői közreműködés szükséges, hanem leginkább abban merül ki, hogy ismerni kell a területi adottságokat, a környezeti sajátosságokat és azt, milyen időszakban mit lehet tenni. Nem utolsó sorban azt is tudni kell, hogy a jogszabályi környezet mit enged és mihez kell hatósági engedély.) Az adóhatóság az elvégzendő cselekmény pontos meghatározása, közreműködő kirendelése érdekében, avagy az eljárás minden szakaszában igénybe veheti a behajtást kérő hatóság közreműködését. Így a természetvédelmi hatóság köteles az állami adóhatóság esetleges felhívásában foglaltaknak költségmentesen eleget tenni.⁹⁴ Mindezen túlmenően az adóhatóság szakértőt is igénybe vehet, szükséges esetben.⁹⁵ Ha a felvázolt módok nem vezetnek eredményre, akkor végső sorban az adóhatóság a közbeszerzési szabályokat követve közreműködő szervet von be, és a legkisebb költséget jelentő szervezetet fogja a feladattal megbízni.⁹⁶ Feltételezhetően a természetvédelmi hatósági döntések végrehajtása tekintetében is ez lehet a legutolsó megoldása a végrehajtási fogantatásának. Azonban ennek nemcsak komoly pénzügyi vonzata van, hanem számos esetben olyan személyt, vagy szervezetet sem egyszerű találni, melyek ilyen téren vállalnak munkát, elfogadva a hosszadalmas adminisztrációs-, és egyéb terheket.

2.3. Azonnali végrehajthatóság

Halaszthatatlan végrehajtás viszonylag kevés esetben képzelhető el a természetvédelmi hatósági eljárásokban, a Tvt., mint ágazati szabály ilyen rendelkezést nem tartalmaz. Noha az eljárási kódex

⁹³ Avt. 122. § (6) bek.

⁹⁴ Avt. 122. § (7) bek.

⁹⁵ Avt. 122. § (8) bek.

⁹⁶ Avt. 123. §

is lehetővé teszi az azonnali végrehajthatóság elrendelését,⁹⁷ a gyakorlatban erre történő hivatkozással a munkám során nem találkoztam. Ha csak a felhívott jogszabályi rendelkezést vizsgáljuk, akkor a súlyos kár elhárítása, illetve annak megelőzése az egyes védett fajok megóvásánál minden további nélkül előfordulhat. A környezetvédelmi hatáskörök esetén már jóval gyakrabban fordulnak elő olyan helyzetek, ahol pl. a súlyos szennyezésre figyelemmel a hatóságnak azonnali beavatkozás mellett kell döntenie és mindez természetesen a természetvédelmi szakterületet is érintheti.⁹⁸

Az azonnali végrehajthatóság foganatosítása legalább akkora nehézségekbe ütközhet, mint az alapesetek, melyek menetét a fentiekben már felvázoltam. Helyzete válogatja, melyek a hatékony intézkedések, de ha csak a Vht. adta lehetőségekből indulunk ki, akkor leginkább azzal juthat célba a természetvédelmi hatóság, ha a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégzi, esetleg mással elvégezteti, továbbá ezzel egyidejűleg a kötelezettet az előreláthatólag felmerülő költség előlegezésére kötelezi.⁹⁹

Ha az idő engedi, akkor a természetvédelmi hatóság a Tvt. már korábban hivatkozott szabályai értelmében megkeresheti az adóhatóságot és a megkeresésében már jelezheti (az úrlapon elhelyezett módon), hogy a végrehajtás nem tűr halasztást. Ilyen esetben az adóhatóság a meghatározott cselekményt szintén az adós költségére és veszélyére elvégzi.¹⁰⁰

3. Idézett jogesetek a hatékony végrehajtás tükrében

Dolgozatomban áttekintettem a természetvédelmi hatóságok hatáskörét, eljárásainak alapjait, a kapcsolódó közigazgatási végrehajtás legfontosabb szabályait, módzatait, már csak a gyakorlati tapasztalatok összegzése, illetve a hatékonyság relációjában néhány probléma kör felvetése maradt hátra. Ezt véleményem szerint az indokolja, hogy bár a bírságok, adók módjára behajtható köztartozások tekintetében nagyfokú hatékonyság javulás volt megfigyelhető az Ákr. hatályba léptetésével előidézett változások óta, azonban a meghatározott cselekmények jelenleg egyfajta „mostoha gyermek” kategóriájába esnek. E téren szükség volna egy átfogó hatáselemzésre a

⁹⁷ Ákr. 84. § a) pont

⁹⁸ Egyértelműen a Kvt. 95. §-át kell kiemelni, miszerint: „A környezet veszélyeztetésével és a környezet károsításával járó rendkívüli esemény kapcsán hozott határozat a közérdek védelme érdekében azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható.”

⁹⁹ Vht. 174. § b) pont

¹⁰⁰ Avt. 122. § (6) bek. b) pont

jogalkotó és a jogalkalmazó hatóságok részéről egyaránt, hiszen már eltelt annyi idő, mialatt a gyakorlati tapasztalatok felhalmozódtak és azokból érdemi következtetéseket lehetne levonni arra vonatkozóan, vajon miképpen kellene a közigazgatási végrehajtás rendszerét finomhangolni, különös tekintettel a speciális területeken, mint amilyen a természetvédelem is.

Vegyük azt a példát, amikor a kötelezettnek egy szikes tó területet lenne szükséges helyreállítania, mert a jogsértő tevékenysége eredményeképpen azt megváltoztatta, avagy megsemmisítette. Mi is a szikes tó? A törvényi fogalom szerint: *„a szikes tó olyan természetes vagy természetközeli vizes élőhely, amelynek medrét tartósan vagy időszakosan legalább 600 mg/liter nátrium kation dominanciájú oldott ásványi anyag tartalmú felszíni víz borítja, illetve a területén sziki életközösségek találhatók.”*¹⁰¹ Tétélezzük fel, hogy a jogsértést elkövető kötelezett a végrehajtási intézkedések eredményeképpen érdemben elkezdte az eredeti állapot helyreállítását, tényleges intézkedéseket tesz és erőforrásokat fektet bele. Ugyanakkor az időjárás változásokból kifolyólag akár több év elteltével sem tudja a kötelezettségét teljesíteni, rajta kívülálló okokból, de semmilyen körülmények között nem fogja tudni az alapvetően szűkre szabott törvényi rendelkezésnek megfelelő szikes tavat vissza állítani. Mi történik ilyenkor? Mi a helyes eljárása a végrehajtást fogantató szervnek? Zajlik tehát egy végrehajtás és a kötelezettnek kell bizonyítania azt, hogy amit helyre kellene állítania, azt már nem lehet (vagy ad absurdum nem is érdemes). Egyrészt kezdeményezni kell a védettség feloldását¹⁰² és ezzel egyidejűleg a végrehajtási eljárás is felfüggeszthető, ám ehhez megfelelően alátámasztott kérelmet kell előterjeszteni a természetvédelmi hatóság részére.¹⁰³ Nem utolsó sorban érdemes lehet egy szakértői vélemény felmutatása is.

Szintén nagy nehézségek keletkezhetnek abból, hogy ha az alapvető adottságok megváltoznak egy természetvédelmi szempontból értékes-, meghatározott cselekmény végrehajtásával érintett területen. Egyrészt ez adódhat abból, hogy még jelenleg is számos beruházást valósítanak meg olyan helyszíneken, melyek akár közvetve, akár közvetlenül hosszú távon befolyásolják a természetvédelmi területet is. Sőt, akár néhány év leforgása alatt megváltozhat nemcsak a tájkép, hanem még számos olyan tényező, amely már gyakorlatilag lehetetlenné tesz az eredeti állapot helyreállítását. Pontosan azért, mert az eredeti környezet adottságai már nem is adottak. Mindezt

¹⁰¹ Tvt. 23. § (3) bek. e) pont

¹⁰² Tvt. 24. § (4) bek.

¹⁰³ Ákr. 136. § (4) bek.

nevezhetjük elméleti jellegű nehézségnek, hiszen a konkrét tényállás és a pontos körülmények a mérvadóak, viszont a természetvédelem sem valósítható meg lokális kontextusokban, mindig figyelemmel kell lenni a teljes komplexitásra is.

A fentiekhez hasonlóan bonyolult helyzetet okozhatnak az erdővel összefüggő természetvédelmi közigazgatási végrehajtások ügyei. Ha a természetvédelmi hatóság aktív beavatkozást igénylő kötelezettséget állapít meg az ügyfél részére, melyet végrehajtási eljárás keretében kell foganatosítani, akkor ez akár ütközhet az erdészeti hatóság által - tíz évente lefolytatott, hosszú és rendkívül összetett eljárás keretében - kiadott erdőtervvel is.¹⁰⁴ Ez utóbbi hatósági döntésben az erdészeti hatóság előírhatja, hogy a vágásos vagy átmeneti üzemmódban kezelt erdőben fakitermelést kell végrehajtani és ennek következtében erdőfelújítási kötelezettség keletkezik.¹⁰⁵ Itt tehát keletkezhet olyan kollízió, miszerint a természetvédelmi hatóság már végrehajtható egyedi határozatban előírta például az eredeti állapot helyreállítását, ám akár időközben az erdőgazdálkodónak az erdészeti hatóság döntése értelmében kötelező kitermelést kell megvalósítania. Noha a vonatkozó ágazati jogszabály kellőképpen rendezi a természetvédelmi célokat, a védettség és egyéb jogi jelleg fennállása esetén a speciális szabályokat,¹⁰⁶ illetve az erdőgazdálkodás tervszerűsége kellő védelmet jelenthet az esetleges jogsértő „keresztmozgások” megakadályozására,¹⁰⁷ ettől függetlenül a diszharmónia lehetősége még könnyedén kialakulhat.

III. Összefoglalás: a feltett kérdés megválaszolása, következtetések

A dolgozatomban azt kívántam a szükséges mélységben vizsgálni, hogy a természetvédelmi hatóság döntéseit milyen módon és jogi környezetben lehetséges hatékonyan, szakszerűen végrehajtani, amennyiben az szükségessé válik. Ehhez indokolt volt annak a bemutatása is, hogy egyáltalán mi a természetvédelmi hatóság és hová helyezhető el a magyar közigazgatási jogban.

A legfőbb célom az volt a dolgozat írása során, hogy érdekességeket, valamint specifikumokat mutassak be egy olyan területről, melyet bár aktuálisnak tekinthetünk (különösen a média visszhangja miatt), mélyreható és komplex tudás birtoka nélkül nem lehet átlátni a maga teljes

¹⁰⁴ Evt. 33. §, az egyes erdészeti hatósági eljárások, bejelentések, valamint hatósági nyilvántartások eljárási szabályairól szóló 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 1. §

¹⁰⁵ Evt. 5. § 25. pont

¹⁰⁶ Evt. 27., 28. és 28/A. §-ai

¹⁰⁷ Evt. III. fejezet

egészeben. Fontos és a dolgozat végén is kiemelendő tény, hogy a természetvédelem egy összetett és bonyolult rendszer, amely megszámlálhatatlan részelemet tartalmaz, melyek egymással szerves összefüggésben állnak. Tehát nem lehet ezen ágazat esetében sem kiragadni annak részelemeit, pl. csak a védett természeti területeket figyelembe venni, hiszen az is egyfajta rezervációs szemléletet eredményez, amely hosszú távon nem vezet eredményre.

Dolgozatomban igyekeztem bemutatni, hogy a természetvédelmi bírságok végrehajtása érdekében a jogalkotó és az érintett szervek működtetnek egy hatékony, szakszerű rendszert, melyen jelen állapotok szerint nem is lenne érdemes változtatni. A meghatározott cselekmények terén azonban vannak hiátusok, illetve javítandó elemek. Ahhoz, hogy a meghatározott cselekmények közigazgatási végrehajtása a természetvédelem szakterületén is jobb, hatékonyabb legyen nagyobb anyagi- és humán erőforrást lenne szükséges biztosítani. Nem utolsó sorban szükség lenne annak felismerésére és elismerésére, hogy a természetvédelem is tervszerű, következetes és hosszú távú lépések sorozata. Ebből következően a végrehajtásnak is annak kell lennie.

Felhasznált irodalom jegyzéke

- Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Fazekas Marianna (szerk.): Nagykomentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez 2022. június 18. időállapotú 2022. évi Jogtár-formátumú kiadás ISBN 978-963-594-133-9
- Árva Zsuzsanna Nagykomentár Magyarország Alaptörvényéhez 2023. január 1. időállapotú 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás ISBN 978-963-594-201-5
- Országgyűlés által nem elfogadott, a Tvt. törvényjavaslatok előterjesztői indokolását az elfogadott módosító javaslatoknak megfelelően pontosított, kiegészített Tvt. indokolás (forrás: Wolters Kluwer jogtár, uj.jogtar.hu, letöltés ideje: 2023. november 02.)
- Országgyűlés által nem elfogadott, a 2007. évi XXIX. törvény. törvényjavaslatok előterjesztői indokolását az elfogadott módosító javaslatoknak megfelelően pontosított, kiegészített Tvt. indokolás (forrás: Wolters Kluwer jogtár, uj.jogtar.hu, letöltés ideje: 2023. november 02.)
- Országgyűlés által nem elfogadott, az Ákr. törvényjavaslatok előterjesztői indokolását az elfogadott módosító javaslatoknak megfelelően pontosított, kiegészített Ákr. indokolás (forrás: Wolters Kluwer jogtár, uj.jogtar.hu, letöltés ideje: 2023. november 02.)

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

- Magyarország Alaptörvénye
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény
- Az egyes környezetvédelmi tárgyú törvények környezeti felelősséggel összefüggő módosításáról szóló 2007. évi XXIX. törvény

- Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról 2009. évi XXXVII. törvény
- A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
- Az adóhatóság által fogatosítandó végrehajtási eljárásokról 2017. évi CLIII. törvény
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
- A természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 625/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 14/2015. (III. 31.) FM rendelet
- Az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról szóló 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet
- A NATURA 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályairól szóló 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet
- A természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló 33/1997. (II. 20.) Korm. rendelet
- 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 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet
- Az elkobzott védett természeti értékekkel kapcsolatos intézkedésekről szóló 19/1997. (VII. 4.) KTM rendelet
- A Közép-tiszai Tájvédelmi Körzet védettségének fenntartásáról szóló 59/2007. (X. 18.) KvVM rendelet
- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet
- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet
- Az egyes környezetvédelmi tárgyú törvények környezeti felelősséggel összefüggő módosításáról szóló 2007. évi XXIX. törvény
- A Duna-Dráva Nemzeti Park létesítéséről szóló 7/1996. (IV. 17.) KTM rendelet

- A környezetvédelmi felülvizsgálat végzéséhez szükséges szakmai feltételekről és a feljogosítás módjáról, valamint a felülvizsgálat dokumentációjának tartalmi követelményeiről szóló 12/1996. (VII. 4.) KTM rendelet