

A környezet és a természet védelme érdekében folytatott ügyészi vizsgálatok tapasztalatai¹

Az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésének elősegítése, a fenntartható fejlődés megteremtésében való közreműködés kiemelkedő jelentőségű az ügyészség tevékenysége, mindennapos munkája során. Ez a feladat igen sokrétű, tekintettel egyrészt a védendő környezeti elemek, természeti értékek széles körére, másrészt pedig az ügyészi hatáskörgyakorlás komplex jellegére. Az ügyészi tevékenység komplexitása összhangban van a környezetért való „hármass” felelősség (a büntetőjogi vagy szabálysértési, a polgári jogi és a közigazgatási jogi felelősség) szabályával, amelyet alapvetően a környezet védelméről szóló törvény juttat kifejezésre. A közigazgatási jogi felelősség érvényesítése érdekében az ügyészség törvényességi felügyeleti jogkörében közreműködik a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok eljárásai és döntései törvényességének garantálásában. A közigazgatási szervek – jogszabályoknak megfelelő – hatósági jogalkalmazó tevékenységének előmozdítása nagyon fontos ügyészi feladat. A közigazgatás munkájának jogszerűsége, színvonala a lakosság széles körét érinti, ezért rendszeresen vizsgáljuk az anyagi jogi és az eljárásjogi szabályok alkalmazását.

A környezet és a természet védelmével kapcsolatban szinte minden évben sor kerül országos vizsgálatra, amelyben részt vesznek a megyei főügyészségek és az általuk kijelölt helyi (városi, fővárosi kerületi) ügyészségek, illetve a megyei főügyészségek saját munkatervük alapján is tartanak vizsgálatokat. A következőkben röviden összefoglalom az egyes törvényességi vizsgálataink tapasztalatait, tanulságait.

A *veszélyes hulladék kezelésére* vonatkozó rendelkezések betartásának vizsgálatakor észleltük, hogy a hatóságok által lefolytatott engedélyezési eljárásokban sokszor nem tisztázták, a kérelmező egyáltalán megfelel-e

¹ A tanulmány a szerző „Biztonság és környezetvédelem” témakörben elhangzott előadásán alapul. (OKRI, 2010. április 14.)

a tevékenység gyakorlásához szükséges összes feltételnek. További, az ügyészi intézkedésre okot adó hiányosságként tapasztaltuk a hatósági ellenőrzések elmaradását.

A növényvédelmi és talajvédelmi hatóságoknál végzett vizsgálataink feltárták, hogy a törvény kötelező előírása ellenére ritkán került sor a növényvédelmi bírság alkalmazására. A jegyzők esetében azzal is szembesülni kellett, hogy alig ismerték a növényvédelmi hatósági tevékenységüket, hatáskörüket, ebből következően alig gyakorolták. Olyan esetben sem tettek meg a szükséges hatósági intézkedést, ha ezt a gyomos, elhanyagolt vagy parlagfűvel szennyezett ingatlan különösen indokolta volna. Ennek következtében országos eloszlásban elenyésző számban születtek kötelezést előíró, bírságoló határozatok.

A termőföld művelési ága megváltoztatásának és más célú hasznosításának engedélyezését vizsgáltuk a körzeti és megyei földhivataloknál. Tapasztalataink szerint a természetvédelmi érdekekre nem voltak kellően figyelemmel, mert a természetvédelmi hatóságokat mint szakhatóságokat nem vonták be az eljárásaikba. Ha a földhivatalok termőföldön megvalósított engedély nélküli beruházásokat észleltek, jellemzően nem az eredeti állapot helyreállítására szóló kötelezést adtak ki, hanem utólag engedélyezték a föld más célú hasznosítását.

A jegyzők által lefolytatott *telepengedélyezési eljárások* azt a célt szolgálnák, hogy csak olyan tevékenység végzését engedélyezzék a hatóságok, amely nem idézi elő a környezet határértéket meghaladó terhelését. Vizsgálataink során azt észleltük, hogy bár több szakhatóságot kell bevonni az eljárásokba, ez gyakran elmaradt, vagy ha a jogszabályoknak megfelelő szakhatósági közreműködéssel történt is az engedélyezés, a kikötéseiket nem foglalták az engedélybe. Ezáltal a különböző (például ipari, javító) tevékenységet végző műhelyek, telephelyek környezetében élők nyugalma, egészséges környezethez való joga sérült.

Az üzletek működésének engedélyezése – majd később a már működő üzletek ellenőrzése – során szintén érvényre kellene juttatni a környéken élők jogait. A nagyobb városokban, különösen a fővárosban, sok esetben elmaradt például a nagy zajhatással járó zeneszolgáltatás megszüntetése iránti hatósági kötelezés alkalmazása.

A települési önkormányzatok kötelező feladatai közé tartozik a köztisztaság, a településtisztaság megteremtése. Erre vonatkozó vizsgálataink során feltártuk, hogy a *települési hulladék* kezelésével kapcsolatos közszolgáltatási szerződések megkötése sok esetben elmaradt, vagy azok rendkívül hiányos tartalmúak voltak. Folyékony hulladékokra vonatkozóan rendszerint nem is kötöttek közszolgáltatási szerződést. A közszolgáltatási díjak mértékének meghatározása sem felelt meg minden esetben a magasabb szintű jogszabályoknak. A helyi önkormányzatok törvényben rögzített kötelezettsége a helyi hulladékgazdálkodási terv elkészítése. Az önkormányzatok egy része – a vizsgálataink időpontjáig – nem tett eleget kötelezettségének, vagy csak késedelmesen fogadták el a hulladékgazdálkodási tervről szóló rendeletüket. A hulladékgazdálkodási törvény meghatározza azokat az eseteket, amikor bírság kiszabásának van helye; például ha az ingatlan tulajdonosa hulladékot halmoz fel az ingatlanán, nem veszi igénybe a kötelező hulladékkezelési szolgáltatást. A jegyzők azonban nem éltek a hulladékgazdálkodási bírság eszközével, illetve a kiszabott bírság meg nem fizetése esetén nem folytattak végrehajtási eljárást.

Természetvédelmi hatóságokat vizsgálva tapasztaltuk, hogy több esetben nem a hatáskörükbe tartozó kérdésben döntöttek, viszont sajnálatos módon nem igényeltek fellépni az olyan eljárásokban, ahol szakhatóságként kötelesek lettek volna részt venni. Az is előfordult, hogy nem kifogásolták, amikor elutasító, nemleges szakhatósági véleményük ellenére az ügydöntő hatóság kiadta az engedélyt.

Az *épített környezet* védelmére vonatkozó jogszabályok érvényesítése, alkalmazásuk törvényességének ellenőrzése is fontos része a törvényességi felügyeleti munkánknak. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal és egységei hatósági munkáját vizsgálva észleltük, hogy gyakran nem tettek eleget ellenőrzési kötelezettségüknek, különösen a régészeti lelőhelyeket és műemlékeket érintő építési munkák esetében. Tapasztaltuk, hogy többször elmaradt az örökségvédelmi bírság kiszabása, illetve a behajtásuk iránt sem intézkedtek. E hatóságnál is előfordult, hogy a szakhatóságokat nem keresték meg. Az általános hatáskörű építésügyi hatóságoknál tipikusnak mondható hibaként észleltük ugyancsak a szakhatóságok kihagyását, a tényállás tisztázásának pontatlanságait.

A miniszteri rendelettel védetté nyilvánított országos jelentőségű természeti területek mellett a helyi önkormányzatoknak is lehetőségük van rendelettel védetté nyilvánítani *helyi jelentőségű természeti területeket*. Az ezek megóvását szolgáló hatósági (szakhatósági) eljárások törvényességi vizsgálatára került sor az elmúlt évben. Általánosságban megállapítható volt, hogy a vizsgált jegyző eljárásaiban érvényre juttatta a természetvédelmi rendelkezéseket. Így az eljáró hatóság közösségi események (például a helyi védelem alatt álló természeti területen tartott kerékpárverseny, sziklamászás) rendezéséhez vagy például filmforgatáshoz adott engedélyt. Az engedélyekben előírta azokat a feltételeket, amelyek betartása szükséges volt a védett területek megóvásához, és az előírások betartását a jegyző ellenőrizte is.

A vizsgálat szintén megfelelő hatósági intézkedést észlelt abban az ügyben, amikor lakossági bejelentés alapján tartott helyszíni ellenőrzést a jegyző a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséggel, illetve a nemzetipark-igazgatósággal közösen. A közös ellenőrzést az indokolta, hogy az érintett terület egy fokozottan védett barlang felszíni területe volt (barlang esetén a felügyelőségnek van hatásköre), amely egyébként egy helyi jelentőségű természeti érték (jegyzői hatáskör) védőövezete. Megállapítottuk, hogy gázvezeték-fektetés miatt 80 cm mélyen és 80 méter hosszan munkagödört ástak a védett területen, engedély nélkül. Ez a tevékenység, illetve a védett terület anyagtárolásra és felvonulás céljából való igénybevétele az ott élő növények károsodását okozta. A jegyző azonnal végrehajtandó határozatával megtiltotta a gázvezeték-fektetési munkákat, és kötelezte a munkákat végző kft.-t a gázvezeték eltávolítására, a munkagödör betemetésére, a természetközeli állapot helyreállítására. A fokozottan védett barlang tekintetében hatáskörrel felruházott felügyelőség intézkedésével megtiltotta a gázvezeték-építési munkálatokat.

Az egészséges emberi környezet fenntartása nem képzelhető el a bennünket körülvevő élővilág megőrzése nélkül. Az állatok mint az élővilág alkotóelemeinek védelme érdekében külön törvény született. Országos vizsgálat keretében értékeltük két évvel ezelőtt az *állatok védelme* érdekében alkotott jogszabályok érvényesülését a hatáskörrel bíró hatóságoknál. A jegyzőknek az állatvédelmi szabályok érvényre juttatása érdekében jellemzően engedélyezési jogkörük van, ehhez kapcsolódik ellenőrzési kötelezettségük.

A jogszabályok szerint általában is feladatuk lenne az állatvédelmi előírások érvényesülésének folyamatos figyelemmel kísérése, hivatalból azonban erre a gyakorlatban alig kerül sor. A hivatalból történő ellenőrzés hiányában a jegyzők eljárásai állatbarát állampolgárok, illetve állatvédő szervezetek bejelentéseinek vagy az állattartással összefüggésben sérelmet szenvedett lakosok által tett panaszokon alapultak.

A bejelentések kivizsgálása nem kellő alaposítással történt; a jogsértések szankcionálása elmaradt, legtöbbször megelégedtek az általánosságban előírt „megfelelő” magatartásra való felhívással.

Több ügyben elmaradt az együttesen alkalmazható jogkövetkezmények érvényesítése: állatvédelmi bírságot kiszabott a jegyző, de nem kezdeményezett büntetőeljárást állatkínzás vétségének gyanúja miatt, illetve a büntetőeljárás megindításáról való tudomásszerzés után nem szabott ki állatvédelmi bírságot az állattartóval szemben, nem rendelkezett a kötelezésről.

Példaként két jellemző esetet említenék. A település jegyzője az állatorvossal közösen helyszíni szemlét tartott egy lakossági bejelentés alapján. Észlelték, hogy az állattartó két kutyája az ellátás hiánya következtében kórosan lesoványodott, megbetegedett, ezért a jegyző határozatával megtiltotta az állatok tartását és elrendelte a kutyák elszállítását. Az ügyben indokolt lett volna állatvédelmi bírság kiszabása és állatkínzás miatt büntetőeljárás kezdeményezése, ilyesmire azonban nem került sor.

A másik ügyben a szomszéd bejelentésére indult eljárás egy állattartó ellen, mert egy hétig kikötve, ellátás nélkül magára hagyta négy kutyáját, amelyek közül kettő elpusztult, a másik kettő pedig elszabadulva a környező tanyákon kóborolt és keresett ennivalót. A jegyző határozatával az állatok megfelelő gondozására kötelezte az állattartót. Ez után a nyomozó hatóság küldte meg az állatkínzás vétsége miatt induló büntetőeljárásban készült állatorvosi szakvéleményt, amely megállapította, hogy az állatok pusztulását a nem megfelelő tartási körülmény, a rövid lánc, a tűző nap, a táplálék és a víz hiánya okozta. Ennek ellenére a jegyző nem szabott ki állatvédelmi bírságot.

A települési önkormányzatok gyakorlatában észlelt hibák, hiányosságok részben arra vezethetők vissza, hogy az erre kijelölt ügyintézők az

állatvédelmi ügyeket más feladattal együtt látják el. Tehát az állatok védelmével kapcsolatos eljárásokra kevesebb figyelem jut.

A hatóságok eljárásában feltártunk különböző eljárási hiányosságokat a határozatok tartalma, formája, az ügyintézési határidő betartása, a kötelezések teljesítésének ellenőrzése, az önkéntes teljesítés elmaradása esetén a végrehajtási eljárás megindítása körében. A törvényességi felügyeleti vizsgálatok során több esetben kezdeményeztük a jogalkotóknál az egységes jogalkalmazást nehezítő, nem egyértelmű jogszabályi rendelkezések pontosítását, illetve a jogszabályok tervezeteire tett észrevételeinkben támaszkodhattunk a vizsgálataink tapasztalataira.