



PEST MEGYEI
KORMÁNYHIVATAL

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	10/222-0/2019
Érkezett:	2019 JAN 31.
Tárgy: Alkotmányjogi panasz	Kezelőiroda:
Példány: 1	
Melléklet: térképszelvények, 7 db	
Kfv.VI.37.405/2018/3. számú ítélet, 3.K.27.335/2016/39. számú ítélet	

Ügviratszám: PE/100/79-18/2017

Indítványozó: Pest Megyei Kormányhivatal

Az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági döntés: Kfv.VI.37.405/2018/3 Budapesti Köryökt

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	
Közigazgatási Szakág	
Érk.:	2019-01-25
Érk. módja: postán / gyűjtőládába / személyesen / faxon / e-mailen	
Példány:	Melléklet:
Ügyszám: 27335/2015	hg

a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján

elektronikus úton

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Indítványozó) az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjeszti elő.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 123. § (2) bekezdése alapján Alaptörvényellenessége miatt semmisítse meg a Kúria Kfv.VI.37.405/2018/3. számú ítéletét és utasítsa új határozat meghozatalára.

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

I.

Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

1. A pertörténet és a tényállás rövid ismertetése

A Pest Megyei Kormányhivatal jogelődje (a továbbiakban: **elsőfokú környezetvédelmi hatóság**) 2015. október 2. napján kelt PE/KTF/21539-26/2015. ügyszámú határozatában a [redacted] Kft. (a továbbiakban: **Felperes**) által indított, a „[redacted]” védnevű bányatelek [redacted] et [redacted] hrsz. alatti ingatlanra vonatkozó bányászati tevékenység kiterjesztése tárgyú kérelmét elutasította.

Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság a Felperes által előterjesztett fellebbezési kérelmet az ügyben keletkezett elsőfokú közigazgatási iratokkal együtt felterjesztette másodfokú elbírálásra az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: **Főfelügyelőség**) felé.

A Főfelügyelőség a 2016. január 29. napján kelt, OKTF-KP/13-2/2016. számú másodfokú határozatával (a továbbiakban: **Határozat**) helybenhagyta az elsőfokú környezetvédelmi hatóság 2015. október 2. napján kelt, PE/KTF/21539-26/2015. ügyszámú határozatát.

Felperes a Határozattal szemben a törvényes határidőn belül kereseti kérelmet terjesztett elő, amelyet a Főfelügyelőség a 2016. április 13. napján kelt, OKTF-KP/3828-3/2016. ügyiratszámú ellenkérelme részeként továbbított a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: **elsőfokú közigazgatási bíróság**) felé.

A peres eljárás folyamán a Főfelügyelőség jogállásában az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 22. § (1) és (2) bekezdése alapján jogutódlás következett be akként, hogy a Főfelügyelőség 2016. december 31. napjával az Áht. 11. § (3b) bekezdés b) pontja alapján beolvadásos különválás útján jogutódlással megszűnt. A Főfelügyelőség általános jogutódja - a (3) és (4) bekezdésben foglalt feladatok kivételével - a Pest Megyei Kormányhivatal lett.

Az eljáró elsőfokú közigazgatási bíróság a jogutódlást megállapította, így a folyamatban lévő perben alperesi oldalon a továbbiakban az Indítványozó állt.

Az elsőfokú közigazgatási bíróság 3.K27.335/2016/39. ügyszámú ítéletében (a továbbiakban: **elsőfokú ítélet**) a Felperes kereseti kérelmét elutasította. Ítéletét többek között a per folyamán kirendelt [REDACTED] **élővilág-védelmi igazságügyi szakértő** igazságügyi szakértői véleményére alapozta.

Az elsőfokú közigazgatási bíróság ítélete 4. oldalán - a jogszabályi rendelkezéseket helyesen értelmezve, az uniós jogszabályozás céljait is szem előtt tartva - a következő megállapításokat tette:
"A KVVМ rendelet 1. számú melléklet 8.4.2. pontja helyrajzi szám szerint a [REDACTED] hrsz.-ú ingatlan sorolja fel a NATURA 2000 terület részét képező ingatlanok között. A perbeli [REDACTED] külterület [REDACTED] hrsz.-ú ingatlan a tulajdoni lap 6. sorszama alatti önálló szöveges bejegyzés szerint a fenti [REDACTED] hrsz.-ú földrészlet megosztása során alakult ki. A bíróság álláspontja ezzel kapcsolatban az volt, hogy amennyiben a védelem a megosztás előtti teljes ingatlanra fennállt, akkor a védettség egyértelműen megállapítható a megosztást követően kialakuló ingatlanok vonatkozásában is. A fentiekkel ellentétes felperesi jogértelmezés oda vezetne, hogy egy telekalakítással valamely ingatlant ki lehetne vonni a védettség alól, hiszen a telekalakítást követő helyrajzi száma már nem egyezne meg a miniszteri rendeletben foglaltakkal. A védettségben testet öltő természetvédelmi érdek ugyanakkor a természetben egyértelműen lehatárolható területek vonatkozásában áll fenn, a helyrajzi szám szerinti meghatározás csupán azt a célt szolgálja, hogy a védettség az egyes ingatlanokhoz legyen kapcsolható. A kirendelt szakértő megerősítette azt is, hogy a perbeli ingatlan területe szerepel abban a térinformatikai adatállományban, amelyet a Magyar Állam az Európai Bizottság részére megküldött, amely a közösségi védelmet megalapozza és egyben a nemzeti jogszabály, a KVVМ megalkotása alapjául szolgált.

A fentiekre tekintettel egyértelműen megállapítható volt, hogy a [REDACTED] hrsz.-ú ingatlan a Felső-Kiskunsági szikes puszták és turjánvidék (HUKN10001) néven jóváhagyott kiemelt madárvédelmi terület részét képezi."

Az elsőfokú közigazgatási bíróság elsőfokú ítéletével szemben a Felperes rendkívüli jogorvoslati kérelmet terjesztett a Kúria elé. A Kúria Kfv.VI.37.405/2018/3. számú ítéletében az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, az alperesi Határozatot - az elsőfokú határozatra is kiterjedően - hatályon kívül helyezte és az elsőfokú környezetvédelmi hatóságot új eljárásra kötelezte.

A Kúria ítéletének lényege, hogy egy ingatlan akkor minősül Natura 2000 területnek – tehát csak akkor részesül oltalomban – ha a vonatkozó miniszteri rendelet az ingatlan helyrajzi számát tartalmazza.

2. A jogorvoslati lehetőségek kimerítése

Indítványozó a környezetvédelmi ügyek bírósági eljárásrendjét szabályozó törvényi rendelkezéseknek megfelelően a jogorvoslati lehetőségeket kimerítette. Indítványozó nyilatkozza, hogy az alkotmányjogi panasszal érintett ügyben a Kúria előtt nincs folyamatban eljárás, az ugyanis az 1. részben már hivatkozott Kfv.VI.37.405/2018/3. számú ítélettel lezárult.

3. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Indítványozó az alkotmányjogi panasszal érintett Kfv.VI.37.405/2018/3. számú kúriai döntést 2018. november 28. napján vette kézhez. Indítványozó nyilatkozik, hogy az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő megtartásra került.

4. Az indítványozó érintettségének bemutatása

Magyarország Alaptörvénye "Alapvetés" P) cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

Az Alaptörvény ezen rendelkezésével - külön is kiemelve az általános meghatározásból - a természet védelmét alkotmányosan védett értékévé avatja, amikor az Alapvetés cikkei között rendelkezik az ezekkel kapcsolatos kötelezettségekről. A védelem, illetve fenntartás kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti.

Magyarország Alaptörvénye "Szabadság és felelősség" XXI. cikk (1) és (2) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

Magyarország Alaptörvénye "Alapvetés" E) cikke rögzíti, hogy:

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

(3) Az Európai Unió joga - a (2) bekezdés keretei között - megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

Az Alaptörvény rendelkezése értelmében nemzeti szinten került szabályozásra az, hogy a magyar jogforrások mellett az európai uniós jogforrások is a hazai jogrendszer részei és általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazhatnak. Az elv összefügg a közvetlen hatály elvével is, amely az európai jog tagállamokban való hatékony alkalmazását segíti elő.

Az Európai Unió jogforrásait elsődleges és másodlagos jogforrásokra oszthatjuk. Az utóbbiakat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke sorolja fel. Ide tartozik a rendelet, az irányelv, a határozat, a vélemény és az ajánlás. Ezek közül a rendelet az, ami általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. A határozat szintén teljes egészében kötelező, de főszabály szerint csak a címzettekre. Az irányelv főszabály szerint a tagállamot kötelezi egy bizonyos fokú szabadsággal, ugyanis a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.

Indítványozó hivatkozni kíván – perbeli legitimációja keretében – a természetvédelem objektív intézményvédelmi kötelezettségének koncepciójára, amelyet először a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban fogalmazott meg pont a természetvédelem vonatkozásban. Az intézményvédelmi jelleg abból fakadt, hogy az alapjog vonatkozásában hiányzik alanyi oldal. Mind az Alkotmányunkban mind az Alaptörvényben vállalásként jelenik meg e jog. Ezen állami feladatnak azonban nem csak a jogalkotó (állami vagy önkormányzati szinttől függetlenül) a címzettje, hanem a közigazgatás és az igazságszolgáltatás is. E sajátosság folytán vált harmadik generációs alkotmányos joggá, hiszen ezen jog önállósult intézményvédelemként jelenik meg úgy, hogy ezen oldala a túlnyomó és meghatározó. Alanyi oldal megléte természetesen nem kizárt, hiszen ideérthető az „emberiség” vagy a „természet”. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat alapjogok objektív intézményi védelme vonatkozásában azt hangsúlyozza, hogy ezen kör túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása.

Az alkotmányos értékek rendszerében a természet- és környezetvédelem egy olyan aspektus, amely időközben épült be alkotmányos rendszerünkbe. Ezen szempont tehát nem érdekpreferenciaként jelenik meg a jogszabályokban, hanem mint mérlegelési szempont, ennek figyelembe vételével más értékekkel kell összevetni, egymáshoz képest fennálló helyüket kell meghatározni.

Az Alkotmány szabályozásából és az Alkotmánybíróság gyakorlatából következett az, hogy az élethez való jog biztosítása érdekében kell egy minimum szintet (védelmi szint objektív minimuma) meghatározni, azonban az is egyértelmű, hogy a környezetvédelem maximális szintje nem húzható meg objektív mérték mentén, hiszen a környezet terhelése a civilizáció szükségszerű velejárója. Az állam feladatának azonban van egy korlátja, amely az elért védelmi szint megtartására vonatkozik. A *non derogation principle elv* szerint a jogszabályok által elért szintet az állam nem csökkentheti szabadon, csak ha más alapjog vagy alkotmányos érdek érvényesítéséhez ez elengedhetetlenül szükséges.

A *non derogation principle elv* kimondásakor az Alkotmánybíróság azzal érvelt a természetvédelem, majd később a környezetvédelem vonatkozásában is, hogy e védett tárgy az élet természeti alapjainak véges voltában és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlanságában, valamint abban a tényben ragadható meg leginkább, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A legutóbb hozott, 17/2018. (X. 10.) AB határozat fenti érveket újra megerősítette.

A fentiek értelmében az Indítványozó álláspontja szerint a *non derogation principle elvből* és objektív intézményvédelmi kötelezettségből fakadóan az Indítványozónak mint a természetvédelemért felelős közigazgatási szervnek is kötelezettsége, hogy érvényesüljön a visszalépés tilalma. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség jellegéből fakad, hogy a Abtv. 27. § (1) bekezdése nem korlátozódhat pusztán individuális jogok körére a természet- és a környezet védelmével szemben. Így kétséget kizáróan megállapítható az Indítványozó érintettsége.

II.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

A Kúria által hozott Kfv.VI.37.598/2017/8. számú ítélete és az általa megfogalmazott elvi tétel visszalépést eredményez a korábbi, Indítványozó által is hivatkozott bírósági gyakorlathoz képest, így az a fentiekben ismertetett alaptörvényi rendelkezések sérelmét okozza.

A korábban elért védelmi szint úgy fogalmazható meg, hogy amennyiben a jogszabály tartalmazza az érintett ingatlan helyrajzi számát, amely alapján a Natura 2000 jogi jelleg fennáll, ha ez az ingatlan időközben megosztásra kerül, a védettség továbbra is fennáll. Ennek megfelelően **az ingatlan esetleges megosztása nem szünteti meg a Natura 2000 védettségét.**

A Kfv.VI.37.598/2017/8. számú ítélet továbbá nem veszi figyelembe, hogy az általa hivatkozott, az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészeletről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet nem csak a helyrajzi számokat tartalmazó mellékletből áll (1. számú melléklet), hanem egy 6. számú melléklettel is rendelkezik, amely térképeket tartalmaz. E térképeket a következő linken lehet elérni: <http://www.kozlony.magyarorszag.hu/hivatalos-lapok/cf1fbe55ae27b8df1ceec4df9f4dd63cf22a0178a/dokumentumok>. E térképek közül az EOTR 55. szelvénye tartalmazza az eljárás tárgyát képező ingatlant illetve ingatlanokat. Így a jogszabály hatálya

– a 6. számú melléklet útján – kiterjed valamennyi a per tárgyát képező területre, így azok **Natura 2000 jogi jellege is megállapítható**. Ebből pedig egyenesen következik, hogy jelen ügyben az élővilág-védelmi igazságügyi szakértő megállapításai helytállóak, így a tevékenységre engedély nem adható.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: **Jat.**) végrehajtására kiadott, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: **IRM rendelet**) 127. § (1) bekezdése értelmében *jogszabály tervezetében mellékletet akkor kell alkotni, ha a jogszabályban rögzíteni kívánt szabályozási tartalom - annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt - nem fejezhető ki átláthatóan a jogszabály tervezetének a szakaszaiban.*

Az IRM rendelet 127. § (2) bekezdése alkalmazásában a *jogszabály tervezetében melléklet úgy alkotható, hogy a jogszabály tervezetének valamely szakasza a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével hivatkozik a mellékletre.*

Az IRM rendelet 127. § (4) bekezdése alapján táblázatot és a 132. § szerinti idézetet a jogszabály melléklete tartalmazhat.

Az IRM rendelet 128-133. §-ai rendelkeznek a jogszabályi melléklet felépítéséről és annak módosíthatóságáról.

Az IRM rendelet által megfogalmazott, a jogszabály szerkesztésével összefüggésben meghatározott rendelkezései elválaszthatatlanul kapcsolódnak a Jat. rendelkezéseikhez. A Jat. 30. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy *felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy rendeletben határozza meg a jogszabályszerkesztés részletes szabályait.*

Az IRM rendelet gyakorlati alkalmazásához fűzött jogalkotói kommentár szerint a **jogszabály melléklete a jogszabály olyan szerves része**, mely a normaszöveghez kapcsolódva azokat a szabályozási tartalmakat foglalja magában, amelyek önálló szöveges rendelkezésekkel nem, vagy csak lényegesen bonyolultabb, nehezebben követhető formában, nagyobb terjedelemben volnának megjeleníthetők, esetleg szerkezeti egységekre nem tagolhatóak vagy szöveggéként egyébként nem értelmezhetőek. Ilyen például a térképet tartalmazó rendelkezés.

A melléklet ennek megfelelően tehát a jogszabály törzsszövegéhez kapcsolódó, attól kizárólag technikai, szerkesztési szempontból elkülönülő szerkezeti egységként funkcionál. Ebből következik az a kettős követelmény, mely szerint a melléklet nem tartalmazhat sem önálló normatív rendelkezést, sem a törzsszövegben, a jogszabály szakaszaiban is megjeleníthető szabályozási tartalmat.

Tekintettel arra, hogy a mellékletben megjelenő tartalom a szakaszokban megjelenő szövegtől csak megjeleníthetőségére tekintettel, technikailag különül el, a kettő szervesen összekapcsolódik, a konkrét normatartalom pedig a két helyen elhelyezkedő rendelkezésből áll össze, a szakaszokban egyértelműen és pontosan kell a melléklet rendelkezésére (pontjára, táblázat mezőjére, stb.) hivatkozni.

Indítványozói álláspont szerint az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészeletről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet (a továbbiakban: **14/2010. KvVM rendelet**) jogalkotási szempontból megfelel a Jat. és az IRM rendelet rendelkezéseinek.

Az Indítványozó fenti érvelését támasztja alá a Kúria által kiadmányozott közigazgatási döntés is, amely egyebekben az egységes joggyakorlat érdekében született, ám a Kúria maga tér el joggyakorlatától ítéletében. Ennek értelmében a jogszabály törzsszövegét és a hozzá kapcsolódó mellékletet együtt kell alkalmazni, így a törzsszövegre vonatkozó hatályba léptető rendelkezés a mellékletre is vonatkozik [KGD2015. 49.].

Mindebből következően megállapítható az, hogy a Kúria ítéletében jogszabálysértő és Alaptörvényellenes megállapítást tett.

III.
Egyéb nyilatkozatok és melléletek

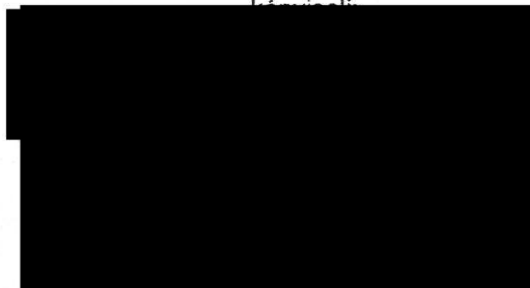
Indítványozó nyilatkozza, hogy nem kezdeményezte a bíróságon az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági ítélet végrehajtásának felfüggesztését.

Indítványozó hozzájárul személyes adatainak nyilvánosságra hozatalához.

Budapest, 2019. január 24.

Üdvözlettel:

Pest Megyei Kormányhivatal



Kapják:

1. Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(1143 Budapest, Hungária krt. 179-187.) (e-per)
2. Irattár