

Parlagfű Jogi Munkacsoport - 2011.05. 24.

A Mezőgazdasági és Ökológiai Munkacsoport 2011. május 23-i dokumentuma is világosan tanúsítja, hogy a parlagfű probléma messze nem jogi kérdés, a jog többnyire kiegészítő eszköz lehet és ennek révén járul hozzá a megoldáshoz. A fő kérdés a megfelelő terület- és földhasználati megoldások alkalmazása, illetve ugyancsak a megfelelő nyilvántartás, ellenőrzés és ennek következtében a meglévő jogintézmények alkalmazása. Nem sok értelme lenne szigorúbb és újabb jogi követelményeket, akár szankciókat is bevetni, ha azok nem érvényesülnek. Mindezek tudatában nyugodtan állíthatjuk, hogy a meglévő keretből kell kiindulni, és azokon jelentős változtatást nem szükséges végrehajtani, ellenben további eszközökkel mindezek bővíthetők és bővítendők, mert a megoldás kulcsa e téren minél több szempontú, minél több jogi lehetőséget felvonultató komplex kezelés. Itt kell megjegyezni, hogy a Munkacsoport szabályozási javaslatainak jelentős része nem igényel újabb jogalkotást (pl. közös tulajdon esetén ügygondnok kijelölése szükségtelen – pl. Ket. 29. § (6) bek. hirdetményi értesítés lehetősége az eljárás megindulásáról vagy a 41. §, hatósági közvetítő kirendelése, bár ezeket valóban lehet erősíteni, pontosítani.)

I. Röviden az aktuális jogi-igazgatási helyzet

A szabályozás alapvetően két irányú:

- központi jogalkotás, amelynek alapjai célszerűen törvényben jelenjenek meg, hiszen számos közvetlen kötelezettséget találni ezekben az állampolgárookra, önkormányzatokra, jogalanyok széles körére;
- önkormányzati jogalkotás, mint helyi környezetvédelmi, egészségügyi kérdés.

2008-ban új eredménynek volt tekinthető a 2000. évi XXXV. törvény a növényvédelemről (hatályon kívül 2008. IX..1) szerint földhasználó kötelezése (5. § (3) bek. A földhasználó köteles az adott év június 30. napjáig az ingatlanon a parlagfű virágbimbó kialakulását megakadályozni és ezt az állapotot a vegetációs időszak végéig folyamatosan fenntartani.), amelyet ítéletek is megerősítenek (amelyek jól alkalmazhatók akkor is, ha a jogalap időközben megváltozott. Ilyenek: BH2007. 205: - A parlagfű virágzását még a virágzás előtt kell megakadályozni; vagy EBH2006. 1560 - A parlagfű virágzását folyamatos mentesítéssel kell megakadályozni. A parlagfű virágzás csak úgy akadályozható meg, ha a mentesítést folyamatosan elvégzik.

Ugyancsak kiemelkedő lépés volt a közérdekű védekezés lehetőségének megteremtése (7. §; 7/A. §), amely a növényvédelmi szervet jogosítja fel, ehhez járul a földmérési és térinformatikai szervezet szerepe, az ingatlanügyi hatóság. Az ezzel kapcsolatos határozat jogorvoslati eljárásra tekintet nélkül azonnal végrehajtható. A parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának költségeit megelőlegezik, majd adók módjára behajtható.

A fenti végrehajtása az 5/2001. (I. 16.) FVM rendelet a növényvédelmi tevékenységről, amelyik részletes eljárási szabályokat fogalmazott meg.

Ezt követően az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvénybe került át a termelő, a földhasználó kötelezettségei közé, hogy a földhasználó köteles az adott év június 30. napjáig az ingatlanon a parlagfű virágbimbójának kialakulását megakadályozni,

és ezt követően ezt az állapotot a vegetációs időszak végéig folyamatosan fenntartani. (17. § (4) bek.)

Ugyanígy e törvény szabályozza a közérdekű védekezést is az 50. §-ában. Közérdekű védekezést kell elrendelni, ha a termelő, illetve a földhasználó védekezési kötelezettségének az azt elrendelő hatósági határozat ellenére sem tesz határidőre eleget. A közérdekű védekezést az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv rendeli el.

A költségvetési törvényben meghatározott előirányzatból kell biztosítani a közérdekű védekezés költségeinek megelőlegezését. A közérdekű védekezés elrendelését követően a költségek tizenöt napon belüli megtérítésére kell kötelezni a mulasztás elkövetőjét. A kötelezett nem fizetése esetén a közérdekű védekezés költségei adók módjára kerülnek behajtásra az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv javára.

Parlagfű elleni közérdekű védekezést kell elrendelni, ha a földhasználó a parlagfű elleni védekezési kötelezettségének nem tesz eleget. A kötelezettség teljesítésének helyszíni ellenőrzéséről a földhasználó előzetes értesítése mellőzhető.

A parlagfű elleni közérdekű védekezést elrendelő határozatot - ha a közlés más módja az azonnali végrehajtáshoz fűződő érdeket veszélyeztetné - hirdetmény útján is lehet közölni. A határozat fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajtható.

A közérdekű védekezés elvégzése során a hatóság, valamint a közérdekű védekezést elvégző vállalkozó feladata végrehajtásának keretei között az érintett területre beléphet, ott a szükséges cselekményeket elvégezheti. Erre való jogosultságát kérésre köteles igazolni.

Ha a parlagfű elleni közérdekű védekezést kultúrnövény károsodása nélkül nem lehet elvégezni, a parlagfű elleni közérdekű védekezés abban az esetben rendelhető el, ha az adott területen a kultúrnövény tőszáma nem éri el az agronómiailag indokolt tőszám 50%-át és a parlagfűvel való felületi borítottság a 30%-ot meghaladja. A parlagfű elleni közérdekű védekezés során az érintett kultúrában okozott károkért a földhasználó kártalanításra nem tarthat igényt.

A törvény felhatalmazása (76. § (1) bek.) alapján született meg a parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának részletes eljárási szabályait tartalmazó 221/2008. (VIII. 30.) Kormányrendelet. Ennek rendelkezései alapján külterületen a megyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi igazgatósága, belterületen a települési önkormányzat (fővárosi kerület) jegyzője rendeli el a közérdekű védekezést. Amennyiben a jegyző nem tenne eleget e kötelezettségének, akkor a közérdekű védekezést belterületi ingatlan esetében is az igazgatóság rendeli el. Helyszíni ellenőrzést külterületen az ingatlanügyi hatóság, belterületen a jegyző végez – tehát külterületen megjelenik egy hatósági kettőződés. A jogszabály emellett rendelkezik a költségek megállapításáról is

Mindezeket kiegészíti a 43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet a növényvédelmi tevékenységről, amelyik megismétli a védekezés kötelezettségét – „2. § (1) A földhasználó és a termelő köteles védekezni, különösen ... d) parlagfű (Ambrosia artemisiifolia) ... ellen.”

Önkormányzati jogalkotással kapcsolatban jó példa a 675/B/2005. AB határozat, amelyben az AB nem találta alkotmányellenesnek a kötelező szabályt, ami a parlagrafű-mentességre és a parlagrafű irtására vonatkozott. „... Így ahogy arra az Alkotmánybíróság egy másik döntésében (1256/H/1996. AB határozat) rámutatott, olyan alkotmányos védelemben is részesülő értékek, mint a polgárok egészsége, testi épsége, környezete megóvása érdekében az önkormányzat korlátozó, illetve kötelező tartalmú előírások megalkotására is jogosult (ABH 1996, 789, 796.), tehát előírhatja, hogy a tulajdonos bizonyos tisztántartási, takarítási stb. kötelezettségeknek eleget tegyen.”.

II. Javaslatok:

1. Kiindulás az alkotmányos jog, melyet ezért alapvető állami kötelezettségként kell kezelni – l. az AB környezettel kapcsolatos határozatait, amelyek hatálya megmarad, figyelemmel arra, hogy az új Alkotmány is tartalmazza a környezethez való jogot.
2. Az új Alkotmány a tulajdonosi felelősség hangsúlyozásával adott jobb elvi alapot!
3. Kérdés, milyen alapvető állami feladatkör legyen: környezetvédelem kevésbé, mezőgazdaság fontos, de nem elegendő (ezen belül növényvédelem, művelési kötelezettség), és mindenképpen a közegészségügy bevonására is gondolni kell. A növényvédelem ugyan fontos, de eszköz, a cél a közegészség, illetve környezetegészség.
4. A fentiek megfelelően kell a hatásköröket telepíteni, súlyozni – az alapvető probléma ezek állandó változása, így elvész a tényleges gyakorolhatóság. Olyan szervezet a célszerű, amelynek helyi szinthez közel van hivatala, nem elég a regionális, érdekeltsége akadályozza az önkormányzat szerveit. Ennek kapcsán felhatalmazás adható a közegészségügynek is, a jogi kötelezettségek kimondására, a meglévő hatóság értesítése mellett.
5. Kell a koordináció, aminek akadálya a hatásköri tisztázatlanság. A koordinációt vagy a megyei kormányhivatalok kiemelt feladataként kell meghatározni, vagy olyanra bízni, akit legfontosabb szereplőnek tekintek, jelen esetben pl. az ÁNTSZ (amelynek koordinációja közíg. hivatal alatt amúgy is kérdéses lenne.)
6. A jobb koordináció érdekében javasoljuk, hogy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 31. § (1) bekezdésére hivatkozva, a parlagrafű elleni védekezés hatékony megszervezésére a Kormány kormánybiztost nevezzen ki.
7. Mindehhez természetesen szükséges a politikai szándék megjelenése (pl. sikeres bizottsági munka¹ folytatása).
8. Nélkülözhetetlen a költségvetési elhatározás – költségek, károk egyik oldalon és állami feladatvállalási költségek a másik oldalon jelennek meg. A súlyozásból kiderülne, hogy nagyságrenddel több forrás kellene (pl. közmunka), és az még mindig alatta marad a károknak, amit így elkerülni lehet (tb. költség, eü. költség, kiesett munka, elmaradt

¹ A 11/2003. (II. 19.) OGY határozat hozta létre a „Parlagrafűmentes Magyarországért” eseti bizottságot, amelynek jelentését a 126/2003. (XI. 21.) OGY határozat fogadta el. Az alapító határozatot hatályon kívül helyezte a 14/2006. (V. 31.) OGY határozat: „6. Az Országgyűlés a „Parlagrafűmentes Magyarországért” eseti bizottság munkáját befejezettnak tekinti.”

haszon, stb.) Ide sorolandó az 1 % visszahozása és az ennek felhasználásáról történő nyilvános elszámolás kötelezettsége.

9. Jogalkotást igényel elsősorban határozott és azonnali fellépés érdekében, hogy mennyiben lehet vagy kell szigorítani azt a lehetőséget, ami a kultúrnövénnyel borított területen jelenti a parlagfű elleni közérdekű védekezést, ami jelen esetben az arányok áttekintését jelentené.
10. Ugyancsak ide tartozik annak lehetősége, hogy a Ket. 94. § (2) bekezdés *b)* pontjának - amely lehetővé teszi, hogy ellenőrzés esetén jogszabály a megelőző felhívás alkalmazását meghatározott esetekben kizárja – alkalmazása érdekében a vidékfejlesztési miniszter feladatkörébe tartozó eljárások, így a parlagfű elleni védekezésre vonatkozó jogosítványok alkalmazásáról szóló 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet adjon felhatalmazást növényvédelmi bírság kiszabására, amennyiben a földhasználó a parlagfű elleni védekezési kötelezettségét elmulasztja, a fokozatosság betartása nélkül.
11. A felelősségi határok pontos rendezése szükséges és a felelősök felelősségének rögzítése (a tulajdonos felelőssége most sem kérdés, ami ehhez kapcsolható, az a mulasztó közigazgatással kapcsolatos felelősség érvényesítése lehet).
12. Az ellenőrzési keretek és felhatalmazások tisztázása szükséges, mindezek sorában a nyilvántartási rendszerek kialakítása, de ez nyilván többszereplős – itt kell megjegyezni, hogy a megfelelő területi és másik oldalról egészségügyi nyilvántartás kialakítása valóban jogi kötelezettséget kíván.
13. Lehet gondolkodni a jogkövetkezmények szigorításán, különösen a szabálysértési tényállások pontosításával, kevésbé, de egyes esetekben akár büntetőjog szankciók alkalmazásával is (pl. a Btk. járványügyi szabályszegés mintájára (284. §) – de nem ez a második lehetőség jelenti a legfontosabb fejlesztési irányt.
14. Össze kellene kapcsolni a különböző kedvezmények és jogok biztosítását a felelősséggel, pl.:
 - mg. támogatás megvonása,
 - illetve a szennyezett területek kizárása a támogatásból meghatározott időre,
 - építési tevékenység felfüggesztése,
 - építési vagy más létesítési engedélyek visszavonása,
 - jelzálogjog telepítése,
 - parlagfűvel fertőzött területek megjelölése az ingatlan-nyilvántartásban, stb.,de ez legyen érvényes állami tulajdonú cégekre, szervezetekre, önkormányzatokra is. .
15. Szóba kerülhet az anyagi ösztönzés szabályozása is, annak érdekében, hogy ne csak a követelményeket érintsük.
16. A jogalkotás azonban csak rásegít, mert a meglévő keretek is elegendőek, ha azok végrehajtására ténylegesen sor kerül!
17. Tudatformálás - ami szintén pénzkérdés - nem kampányszerűen csupán (ilyen lehetőség a mezőgazdasági termelők kötelező képzése, felvilágosítása, stb.
18. Az önkormányzatok bevonása és ösztönzése a helyi szabályozásra és ellenőrzésre, illetve közmunka szervezésére. Itt a veszély a tehetetlenségi nyomaték, ami a helyi érdekekhez kapcsolódik.

Más kérdések jobbra adottak, vagy a gyakorlat számári is egyértelműek, mint amilyen a tulajdonos kérdése. Erre nézve az ítélkezési gyakorlat kimondja: BH2007. 395 - Ha a földhasználó az ingatlan-nyilvántartásban nincs feltüntetve, a tulajdonost kell kötelezni a növényvédelmi bírság, valamint a közérdekű védekezéssel felmerült költségek megfizetésére (Tekintettel arra, hogy a perben rendelkezésre állt adatok szerint a földhasználatra vonatkozóan a földhivatalhoz külön bejelentés nem érkezett, és a felperes a közigazgatási eljárás során sem csatolt a földhasználatra vonatkozóan bizonyítékot; helytállóan tekintették az alperesi hatóságok az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonosokat földhasználónak.)

A Munkacsoport munkájában részt vett:

Dr. Bándi Gyula, PPKE JÁK

dr. Bendik Gábor, Levegő Munkacsoport

dr. Fülöp Sándor, JNO

dr. Gajdics Ágnes, EMLA

dr. Szilágyi Szilvia, EMLA