



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIRTOSA**

Ügyszám: JNO-382- /2010

**Dr. Kozma György úr részére
kollégiumvezető**

**Legfelsőbb Bíróság
Közigazgatási Kollégium
Budapest
Markó utca 16.
1055**

Tisztelt Kollégiumvezető Úr!

A társadalmi szervezetek ügyféli jogállásával és közigazgatási perbeli jogállásával kapcsolatos álláspontomat az alábbiakban ismertetem részletesen:

Az Ön által említett témák valóban alapvetőek a társadalmi részvétel, azaz a hatósági és bíróság eljárásokban való civil feladatok biztosítása szempontjából. Ahhoz azonban, hogy az említett kérdéseket illetően érdemben állást lehessen foglalni mindenképpen szükséges annak tisztázása, hogy valójában mi minősül környezetvédelmi hatósági ügynek, azaz melyek azok az ügyfajták, ahol a társadalmi szervezetek ügyféli jogállását biztosítani kell.

I. A környezetvédelem keretei

A környezetvédelmi ügy fogalmának alapját álláspontom szerint a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényből (a továbbiakban: Kvt) kell levezetni. E törvény határozza meg a környezet fogalmát, annak 4. § 2. pontja szerint környezet: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete. A 4. § 1. pontja szerint pedig környezeti elem: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői. A 4. § 32. pontja szerint a környezetvédelem: olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása;

A környezetvédelem célja tehát, hogy a környezetet, mint komplex rendszert a maga egészében védje és a környezeti elemeket valamennyi, a környezetvédelem szempontjából releváns eljárásban védeni kell függetlenül attól, hogy a vonatkozó eljárás szabályait mely törvény vagy egyéb jogszabály szabályozza. Ez az álláspont igazolható azzal is, hogy a Kvt. valamennyi környezetvédelmi tárgyú kérdésben egyfajta alapjogszabályként működik, ezzel a környezetvédelmi szabályozás kereteit adja és ki is mondja, hogy az egyéb ágazati jogszabályokat a Kvt-vel összhangban kell szabályozni. (Kvt. 3. § (1)-(2) bekezdés). Ugyanez a jogalkotói koncepció található számos ágazati törvényben is, melyek kimondják, hogy az adott törvény által nem szabályozott kérdésekben a Kvt irányadó. Ilyen például a természet

védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, melynek 3. § (2) bekezdése konkrétan nevesíti ezt a szabályt.

A környezetvédelmi ügy tehát álláspontom szerint nem szűkíthető le kizárólag a környezetvédelmi anyagi jog által szabályozott környezetvédelmi eljárásokra tekintettel arra, hogy nem kizárólag a zajvédelmi, vízvédelmi, természetvédelmi stb. jog hatálya alá tartozó eljárásokban kerülnek elő környezetvédelmi kérdések. Példaként említendő a különböző termőföldvédelmi vagy erdészeti eljárások ahol a környezeti elemek érintettsége adott, azonban ezen eljárások mégsem tartoznak a Kvt hatálya alá, csak annak általános rendelkezéseit és elveit kell az ilyen ügyekben figyelembe venni a Kvt hivatkozott hatásköri szabályai alapján.

A törvény szabályaiból tehát adódik a környezetvédelmet tágabb értelemben képviselő szemléletmód. Ugyanez mondható el azonban az Alkotmánybíróság környezetvédelmi tárgyú ítélezési gyakorlata alapján. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az Alkotmány 18. § -ában található egészséges környezethez való jogot, valamint a 70/D. § (1) bekezdésben található egészséghez való jogot kimondva azoknak a környezetvédelmen túlmutató jelentőségét.

Az említett alkotmányos rendelkezések alapján kialakított következetes alkotmánybírósági gyakorlat szerint az egészséges környezethez való jog „önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is /28/1994. (V. 20.) ABH/

Az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelességet jelenti. „A jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem - a dogmatikai lehetőségek határai közt - mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít.” /28/1994. (V. 20.) ABH/

Az említett intézményvédelem biztosítása tehát az állam elsődleges kötelessége, melynek többek között a környezetvédelmi tárgyú anyagi és eljárásjogi jogszabályok megalkotásával és kikényszerítésével tesz eleget.

Az Alkotmánybíróság döntései, így például a 27/1995. (V. 15.) AB határozat, a 14/1998. (V. 8.) AB határozatot vagy a 106/2007. (XII. 20.) AB határozat nyomatékosították, hogy az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ából folyó követelmények nem kizárólag a természetvédelemre, hanem a környezetvédelemre általában is irányadók, így tehát a környezetvédelmen belül az épített környezetre is.

Az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog értelmezése alapján tehát azt mondhatjuk, hogy a jogalkotó számára alkotmányos kötelezettség a környezet védelmét biztosító jogszabályi környezet kialakítása, a szabályozási garanciák kiemelt szerepe az alapjog intézményvédelmi jellegéből adódik. Ennek fontos része a környezetvédelmi szempontból releváns jogintézmények, így például az ügyféli jogok biztosításának

kötelezettsége, mivel a társadalmi részvétel lényege a környezeti érdekek biztosítása valamennyi környezetvédelmi szempontból releváns eljárásban. A társadalmi részvétel védelme azért is jelentős, mert annak szabályanyaga nem csak a környezetvédelem egy adott területén érvényesül, mint például az egyes ágazati környezetvédelmi eljárások szabályai, hanem valamennyi olyan eljárásban mely környezetvédelmi érdekeket érint. A jogalkotó számára iránymutatásként szolgáló alkotmánybíróági döntések tehát álláspontom szerint a jogegységi döntés alapját is kell, hogy képezzék mivel normatív tartalmából adódóan a jogegységi döntés a jogszabály szövegének autentikus értelmezését biztosítja.

Említést kell tenni ugyanakkor arról is, hogy a társadalmi részvétel biztosítása, azaz a lakosság szerepének megerősítése a döntéshozatalban kiemelt érték, a demokratikus döntéshozatal alapvető része. A bírósági és hatósági gyakorlatot alapjaiban befolyásoló jogegységi döntésnél tehát nagy jelentőséget kell tulajdonítani annak, hogy a társadalmi részvételi jogosítványok gyakorlásának korlátozása valóban szükséges-e. Az Iroda véleménye szerint a releváns ágazati környezetvédelmi szabályok és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján minimális követelmény a revideálandó jogegységi döntés szabályainak és jogelveinek védelme. A környezetvédelem szempontjából fontos ügyekben a területileg illetve szakmailag érintett közösségek részvétele, azaz a környezetvédelmi demokrácia szempontjait prioritásként kezelő megközelítés pedig nem csak a nemzeti jog alapján követelmény, ugyanezen értelmezés olvasható ki a nemzetközi környezetvédelmi szabályozásból is. A társadalmi részvétel nemzetközi szabályozásának alapját a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény tartalmazza. Az Egyezmény szövegével megegyező törvényszöveg konkrét előírásokat tartalmaz a döntéshozatalban való részvétellel kapcsolatban annak érdekében, hogy a nyilvánosság az eljárás kezdetétől, a releváns információk birtokában, hatékonyan vehessen részt az eljárásokban.

II. Ügyféli jogállás a környezetvédelmi tárgyú eljárásokban

A környezetvédelmi ügy elméleti, illetve alkotmányjogi értelmezése mellett szükséges annak gyakorlati elemzése is, az ügyféli jogállással kapcsolatos általános szabályok alapján. Az ügyféli jogállással kapcsolatos alapvető szabályokat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1)-(8) bekezdése tartalmazza.

A 15. § (1) bekezdése szerint: „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.” Ezen általános ügyfélfogalom mellett azonban a törvény számos kiegészítő szabályt tartalmaz, illetve lehetőséget biztosít arra, hogy törvényi vagy kormányrendeleti szinten a jogalkotó az ügyféli jogállással kapcsolatos egyéb szabályokat állapítson meg.

A 15. § (5) bekezdése értelmében: „Meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.”

Szemben az „érintettség” alapuló általános ügyfélfogalommal az (5) bekezdésben a törvény a közérdek érvényre juttatása érdekében ügyféli jogokkal ruház fel olyan társadalmi szervezeteket, melyek az ügyben „személyesen” nem tekintendők érintettnek. Az említett „actio popularis” jellegű jogintézmény a korábbi államigazgatási eljárási szabályozáshoz képest új elemként került be a Ket. ügyfélfogalommal kapcsolatos rendelkezései közé azzal a céllal, hogy meghatározott eljárásokban biztosítható legyen a lehető legszélesebb körű társadalmi részvétel.

E szabály alapján biztosít ügyféli státuszt a társadalmi szervezeteknek például a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 98. § (1) bekezdése, mely szerint: „ A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviseletnek nem minősülő - a hatásterületen működő - társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.”

E rendelkezés alapján tehát a környezetvédelmi civil szervezetek ügyfélnek minősülnek, jogosultak az eljárásban való részvételre és gyakorolhatják a Ket. által biztosított valamennyi ügyféli jogosultságot. Kérdés azonban, hogy melyek azok az ügyek, ügyfajták, melyekben e civil szervezeteknek ügyféli státuszt kell biztosítani.

Az értelmezéshez ad ugyanakkor segítséget a Legfelsőbb Bíróság 1/2004 KJE számú döntése, mely kimondja, hogy a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmát a Kvt. és a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak együttes értelmezésével lehet meghatározni. Ennek alapján környezetvédelmi hatósági eljárásnak minősíthető minden olyan eljárás, melyben környezetvédelmi igazgatási feladatot ellátó szerv hatósági jogkörben jár el, illetve azok az eljárások, melyben a környezetvédelmi hatóság, szakhatóság vesz részt. Ennek indoka a szakhatósági hozzájárulás jellegéből és az arra vonatkozó eljárási szabályokból következik. A szakhatósági modell lényege, hogy az ügyféllel főszabály szerint az alapügyben eljáró hatóság tart kapcsolatot, a szakhatóság által hozott döntés, illetve annak indokai csak az alapeljárásban hozott határozat elleni fellebbezésben kérdőjelezhetők meg. Ugyanez igaz a határozat bírósági felülvizsgálatára, mivel ezen esetben a szakhatósági döntés szintén csak az alaphatározat ellen benyújtott keresetben kifogásolható.

A jogegységi döntés alapján azt mondhatjuk, hogy az több kérdést rendezett, alapvetően azt a megoldást választva, hogy az ügyek és az eljáró hatóság közötti kapcsolatot megteremtve az alapján minősít egy adott ügyet környezetvédelmi hatósági ügynek, hogy abban környezetvédelmi hatóság hatóságként vagy szakhatóságként részt vesz-e. Logikusan nem tartalmaz viszont a jogegységi döntés szabályokat mindazon ügyekre, melyek környezetvédelmi érdeket érintenek azonban a jogalkotó az adminisztratív tehercsökkentés által bevezetett radikális szakhatósági reformok alapján mégsem tartotta indokoltnak a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként való részvételét. E szakhatósági reform lényege, hogy az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentése érdekében több egyéb intézkedéssel együtt a jogalkotó erőteljesen szűkítette azon eljárások körét, melyekben szakhatóság részvétele kötelező.

A reform valamennyi közigazgatási eljárást érinti, azonban a Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntése miatt, illetve a környezetvédelmi ügy kereteivel kapcsolatos eltérő álláspontok alapján e kérdés a környezetvédelmi eljárásokban különös jelentőséggel rendelkezik. Több viszonylatban tehát nem rendezte a helyzetet teljesen egyértelműen az idézett döntés, illetve azt a változó jogszabályi keretekhez kell igazítani.

Álláspontom szerint vitán felül áll az, hogy amennyiben környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el, úgy a civil szervezetek ügyféli jogállását az adott ügyben biztosítani kell. Ugyanez a helyzet mindazon ügyekben, ahol jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági eljárás keretében való eljárását mondja ki, tehát mindazon ügyekben biztosítani kell a civil részvételt, ahol környezetvédelmi hatóság szakhatósági eljárása kötelező. Ezen szabályok szűkítő értelmezése egyrészt indokolatlan, mivel a szakhatósági részvétel előírása a jogalkotó részéről azt mutatja, hogy az eljárás környezetvédelmi érdekeket érint. Ez egyben megalapozza a környezetvédelmi társadalmi szervek részvételét, ilyen esetekben a környezet védelme nem tehető függővé attól, hogy milyen szorosan kapcsolódnak az adott ügyhöz környezetvédelmi kérdések, a szakhatósági részvétel bizonyítja a környezetvédelmi érdekek érintettségét. Ha tehát bizonyos szakkérdés, a jelen esetben környezetvédelmi kérdés eldöntése miatt szakhatósági részvétel szükséges, úgy ezen eljárásban a környezetvédelmi érdekeket érvényesítő civil szervezetnek is helye van.

A kormány korábban, a Ket. novelláris szintű módosítása, a szolgáltatási irányelv és az ágazati, nemzeti jogszabályok közötti összhang kialakítása érdekében revideálta a szakhatósági részvételt és sok eljárásban hatályon kívül helyezte vagy módosította a szakhatósági részvételt kötelezően előíró szabályait, tehát jelenleg a korábbinál lényegesen kevesebb eljárásban szerepel a környezetvédelmi hatóság, mint szakhatóság, illetve eleve kevesebb a hatósági eljárásfajta tekintettel a bejelentés jogintézményének erősen vitatott bevezetésére.

A szakhatósági részvételi szabályok visszavétele az esetek nagy részében nem azért történt, mert a jogalkotó álláspontja szerint az adott ügyfajtában megállapított korábban fennálló környezeti vonatkozások mára eltűntek volna (a valóságban éppen ellenkezőleg: egyre több féle ügyről ismerjük fel azt, hogy komoly környezetvédelmi kihatásai vannak), csupán az eljárás egyszerűsítését, gyorsítását szerették volna ezzel is elősegíteni. Itt tehát sokkal inkább a szolgáltatási irányelvhez való igazodásról van szó, nem pedig az ügyek környezeti vonatkozásainak a felülvizsgálatáról. Mindez reálisan veti fel azt, hogy az 1/2004. KJE jogegységi döntés szempontja a továbbiakban már semmiképpen sem lehet az egyedül üdvözítő megoldás, a szakhatósági részvétel csupán egy a figyelembe veendő szempontok közül.

Álláspontom szerint tehát szükséges biztosítani az ügyféli jogállást valamennyi említett eljárásban.

Kérdés azonban, hogy mi a helyzet azon ügyekkel, ahol a hatóság vagy nem vesz részt az eljárásban szakhatóságként, mivel környezetvédelmi kérdésben engedélyező hatóságként részt vesz, illetve mi a teendő akkor, ha a környezetvédelmi hatóság a Ket. 15. §-a szerint ügyfélként vesz részt az eljárásban, mivel feladatkörét az ügy érinti. Ez a bekezdés akkor alkalmazandó, ha a közigazgatási szervnek az ügy elbírálására nézve nincs hatásköre abban hatóságként vagy szakhatóságként nem vesz részt, azonban az ügyben hozandó döntés kihatással lehet az általa védett közérdekre.

A környezetvédelmi relevanciával rendelkező, azonban a környezetvédelmi hatóság részvétele nélkül zajló eljárások jellemző példája az építésügyi hatósági eljárás, ahol sok esetben az építési hatósági eljárás megindításának előfeltétele a környezetvédelmi engedély. Tekintettel többek között a környezetvédelmi érdekek súlyára ilyen esetekben maga a Kvt. 66. § (5) bekezdése mondja ki: Ha az (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjának hatálya alá tartozó környezethasználathoz más jogszabály által meghatározott létesítési, illetve működési engedélyezési eljárás is szükséges, az engedély akkor adható meg, ha a környezethasználó

környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedéllyel rendelkezik. A létesítési (építési), illetve működési (használatbavételi) engedély a környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedélyben foglaltaktól nem térhet el.

Ilyen esetekben a környezetvédelmi hatóság dönt elméletileg valamennyi releváns környezetvédelmi kérdésről, azonban egy adott beruházás tényleges megvalósulása, illetve a környezetvédelmi engedélyben foglaltaknak való megfelelése, mind olyan kérdések melyek a környezetvédelmi engedélyen alapuló egyéb, például építési hatósági eljárásban is érvényesítendőek.

A nagyobb beruházások engedélyezési folyamata általában a hatásvizsgálat és a különböző létesítési, használatbavételi típusú engedélyek láncolata, amely adott esetben éppen a beruházó érdekkörében felmerült okokból évekig is elhúzódhat. Ilyen esetekben a tényállás óhatatlanul nagymértékben változik, teljesen alaptalan érvelés lenne tehát azt állítani, hogy az engedélyezési lánc elején megvalósult közösségi részvétel egyszer és mindenkorra elérte a céljait, arra a későbbiekben már semmi szükség nincsen. Egyértelműen nem az az ügyféli jogállás célja, hogy a társadalmi szervezetek az eljárást akadályozzák, illetve, hogy több engedélyezési eljárásban ugyanazon kérdéseket vitassák, azonban azt mindenképpen biztosítani kell, hogy egy adott eljárásban az alapul szolgáló környezetvédelmi engedély betartásának ellenőrzésében, illetve az egyéb környezetvédelmi kérdésekről való döntésben a civil szervezetek részt vehessenek, tekintettel arra, hogy a beruházás engedélyezésének teljes spektrumában, így a kivitelezésnél is lehet olyan környezetvédelmi kérdés, mely a civil szervezetek ügyféli jogállását megalapozhatja.

Ilyen ügyekben tehát általánosnak tekinthető és környezetvédelmi szempontból visszás az a gyakorlat miszerint azzal, hogy a környezetvédelmi eljárás egy adott beruházás engedélyezési eljárásának része, az ügyféli jogállást csak az engedélyezési eljárási láncolat e részében kell biztosítani, mivel ez számít környezetvédelmi hatósági ügynek. Ezzel szemben nem vitatható, hogy a környezeti érdekek érvényesítése, illetve a környezeti elemek érintettsége akkor is releváns kérdés lehet, amikor a hatóságok az építésügyi engedélyezési eljárás keretében hoznak döntést.

Kétségtelen, hogy az ilyen eljárásoknál nem indokolt az ügyféli jogok olyan, minden egyes eljárásra automatikusan kiterjedő értelmezése, mint azokban az eljárásokban, amikor a környezetvédelmi hatóság mint hatóság, szakhatóság vagy ügyfél vesz részt az eljárásban, de általánosságban nem helyes az az érvelés, miszerint az ügyféli jogokat egy építési engedélyezési eljárásban ne kellene biztosítani akkor sem, ha például a település zöldfelületeinek védelme sérelmet szenvedhet vagy felmerül az a kérdés, hogy vajon a környezetvédelmi engedélyben foglalt követelmények érvényesülnek-e maradéktalanul. Ilyen ügyekben tehát az ügyféli jogokat biztosítani kell, de nem feltétlenül általánosságban, hanem az alapján hogy az adott eljárás érint-e környezetvédelmi érdekeket.

Szintén említést kell tenni azon esetekről, amikor a környezetvédelmi hatóság nem mint szakhatóság, hanem mint ügyfél vesz részt az eljárásban. Ilyen eljárásokban álláspontom szerint szintén viszonylag egyértelmű, hogy környezetvédelmi kérdésekről van szó, mivel a környezetvédelmi hatóság feladatkörét az ügy érinti, tehát az adott eljárásban a civil szervezetek ügyféli jogát biztosítani kell.

Az ügyféli jogállás szigorú értelmezésével kapcsolatos hatósági érv az is, miszerint a környezetvédelmi vagy természetvédelmi, illetve egyéb a környezetvédelmi hatóságoknak biztosított szakhatósági jogkörök elkülönítendőek, amennyiben tehát a környezetvédelmi

hatóság egy adott ügyben mint természetvédelmi hatóság jár el úgy az nem tekintendő környezetvédelmi ügynek, azaz a civil szervezeteknek nem kell biztosítani az ügyféli jogállást. Ezen, álláspontom szerint téves jogértelmezés alapja a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről, melyben külön szerkezeti egységként szerepelnek ugyanazon hatóságok, mint környezetvédelmi, természetvédelmi vagy vízügyi szakhatóságok. A rendelet szerkezetéből adódó logika azonban nem képezheti alapját az egyes egyébként egyértelműen környezetvédelmi tárgyú ügyekben az ügyféli jogok vitatásának, azaz az ügyféli jogállás biztosítása szempontjából teljességgel irreleváns, hogy a környezetvédelmi szakhatóság milyen szakhatósági jogkörben jár el a rendelet szerint.

Mindezek alapján javasoljuk, hogy mindazon ügyekben ahol a környezetvédelmi hatóság mint ügydöntő hatóság vagy szakhatóság vesz részt az eljárásban, a civil szervezetek részvétele kötelezően biztosítandó legyen, tehát a jogegységi döntés által kifejtett jogelvek ezen részétől való visszalépés semmiképpen nem kívánatos Az ismertetett indokok alapján biztosítani kell a civil szervezetek ügyféli jogállását, ha a környezetvédelmi hatóság mint ügyfél vesz részt az eljárásban. Egyértelműsíteni kell ugyanakkor, hogy az említett környezetvédelmi statútum rendelet, illetve egyéb jogszabály nem mondja ki azt, hogy a gyakorlatban a környezetvédelmi szakhatósági jogköröket megosztottan kéne értelmezni, attól függően, hogy a hatóság milyen szerkezeti struktúra szerint jár el. Környezetvédelmi ügy tehát valamennyi környezeti elemet érintő ügy, így az ügy és a hatóság közötti kapcsolat, mint az 1/2004. KJE számú döntés által választott megoldás módosítandó. Ez azt jelenti, hogy nem csak akkor minősülhet az adott ügy környezetvédelmi ügynek, ha a környezetvédelmi hatóság az ügyben részt vesz, hanem akkor, ha a környezetvédelmi érdekek érintettsége egyértelmű.

III. A civil szervezetek jogállása a közigazgatási perben

A civil szervezetek perbeli jogállásával kapcsolatos alapvető kérdés, hogy mire terjed ki azok Kvt. szerinti keresetőségi joga. Az említett 1/2004. KJE jogegységi döntés is érintette a kérdést, kimondva, hogy a környezetvédelmi társadalmi szervezet keresetőségi joga csak a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalására terjed ki, az adott ügy egyéb kérdéseit azonban a perben a társadalmi szervezet nem vitathatja. E korlátozott felfogás azonban álláspontom szerint felülvizsgálatra szorul mivel, egy adott ügyben nem csak a szakhatósági állásfoglalás tartalmazhat környezetvédelmi kérdéseket. Ezzel kapcsolatban szeretnék hivatkozni többek között a Margitszigeti sportuszoda bővítésével kapcsolatos Kfv. II. 39. 243/2006/5 számú végzésre, melyben a Legfelsőbb Bíróság érdemben foglalkozott a társadalmi szervezetek keresetőségi jogával. Az elsőfokú bíróság a tárgybeli ügyben az 1/2004 KJE. jogegységi döntés alapján az alperes hatóság döntését csak a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalása tekintetében engedte vitatni és a civil szervezet keresetét egyéb „építési ügyi kérdésekben” elutasította. A Legfelsőbb Bíróság végzésében az ítélet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította kimondva, hogy a fakivágás engedélyezéséhez kapcsolódó fapótlási kötelezettség mértéke tekintetében a bíróság jogsértően nem biztosította a társadalmi szervezet keresetőségi jogát, annak ellenére, hogy az nem a szakhatósági állásfoglaláshoz tartozó kérdés.

A példaként említett eset is jól mutatja tehát, hogy nem csak a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalása, hanem egyéb környezetvédelmi kérdések tekintetében is

biztosítani kell a keresetösségi jogot, amennyiben tényleges kapcsolat van a felperes keresete és a környezetvédelmi érdekek között azaz a keresetben vitatott döntés környezetvédelmi tartalmú. A keresetösségi jog biztosítása esetén tehát álláspontom szerint nem az a döntő, hogy az a határozat részét képező szakhatósági állásfoglalást érinti-e, hanem az, hogy a kereset mennyiben kapcsolódik környezetvédelmi érték védelméhez.

A közigazgatási perbeli jogállás szintén alapvető kérdése, hogy a társadalmi szervezeteket mennyiben illeti meg a perbeli beavatkozás joga, ha a korábbi közigazgatási eljárásban nem gyakorolták ügyféli jogait. A beavatkozás alapvető szabályait a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény tartalmazza. E törvény 54. § (1) bekezdése szerint: „Akinak jogi érdeke fűződik ahhoz, hogy a más személyek között folyamatban levő per miként dőljön el, a perbe - az első fokú ítélet hozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig - az azonos érdekű fél pernyertességének előmozdítása végett beavatkozhat.”

A bírói gyakorlat eltérő állásponton van azon kérdésben, hogy a beavatkozás alapjaként hivatkozott jogi érdek miként értelmezhető társadalmi szervezetek esetén, melyek fő feladata a közérdek érvényesítése. Az egyik, álláspontom szerint környezetvédelmi szempontból helyes jogértelmezés szerint azon perekben, ahol a civil szervezetek keresetindítási jogosultsággal rendelkeznek, ugyanilyen módon jogosultak a perbe beavatkozni. A bírói gyakorlat azonban alkalmazza azt a megoldást is, miszerint a beavatkozási jog gyakorlásához személyes vagy vagyoni érdeket kell bizonyítani, közvetett kapcsolat esetén a beavatkozási jogot a civil szervezetnek nem kell biztosítani.

Álláspontom szerint a Pp illetve annak kommentárja nem határozzák meg azt, hogy az említett jogi érdek közvetettsége mennyiben befolyásolja a beavatkozás jogot, ezt tehát a bírói gyakorlat munkálta ki és alakítja ítéleteiben. A jogi érdek közvetettségére alapított elutasítás egyik legismertebb ítéleteként a BH. 2004. évi 444. számú bírósági döntésre szoktak hivatkozni, mely döntés kimondja, hogy a közvetett jogi érdek a beavatkozás megengedéséhez nem elégséges. Nem szabad ugyanakkor elfeledkezni arról, hogy a hivatkozott ügyben egy magánszemély beavatkozási jogáról van szó, amely minőségileg eltér a társadalmi szervezetek közérdek képviselői jogaitól. Ha tehát egy társadalmi szervezet a Kvt-ben kimondott szabályok szerint egy adott ügyben önálló perindítási jogosultsággal rendelkezik, úgy a beavatkozási jogosultság is biztosított kell, hogy legyen mivel itt éppen a jogszabály által védett jog, azaz a környezetvédelmi érdek, mint közérdek jelenti a jogi érdeket. A bírói álláspont említett hiányossága éppen abból adódik, hogy egybemosza a közérdeket és a magánérdeket, ignorálva a közérdek sajátosságait, melyek azt a magánérdektől megkülönböztetik. A civil társadalmi részvétel alapvető koncepciója, hogy olyan kérdésekben, mint a környezetvédelem, a társadalom szélesebb körét, illetve magát a környezetet, mint védendő, azonban önmagát képviselni nem alkalmas értéket védje. Ezen indok miatt alakította a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások szabályait is a jelenleg hatályos szöveg szerint, azaz, eltérő mércével nézi a hatóság a jog, illetve jogos érdek alapján biztosított ügyféli jogállást, illetve a civil szervezetek közérdekből biztosított ügyféli jogállását. Ugyanezen elv alapján biztosított a közérdekű keresetindítás joga a társadalmi szervezeteknek, illetve egyéb olyan szervezeteknek melyek feladata a közérdek képviselése. Mindezek alapján viszont álláspontom szerint nem vitatható, hogy a perindítási jogosultsággal együtt a beavatkozás jogát is biztosítani kell.

A jogegységi eljárás tárgyául szolgáló kérdésekkel kapcsolatban általánosságban említeném ugyanakkor azt, hogy a civil szervezetek igen csekély részének rosszhiszemű joggyakorlására

való hivatkozás nem lehet indok arra, hogy a konkrét eljárásoktól függetlenül anélkül szankcionálják az összes ilyen szervezetet, hogy ilyen magatartást fejtenének ki. Mind a Ket. mind pedig a Pp. tartalmazza azokat a szabályokat, melyek a jogait rosszhiszeműen gyakorló eljárási résztvevőket szankcionálják, ilyen a Ket. által biztosított eljárási bírság, mely többek között az ügyféli jogok jóhiszemű gyakorlásának elmulasztása esetén alkalmazható szankció, illetve a Pp. által szabályozott pénzbírság, mely a rosszhiszemű pervitelt hivatott szankcionálni.

Budapest, 2010. augusztus 16.

Üdvözlettel:

dr. Fülöp Sándor

