

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 4/2019. (III. 7.) AB HATÁROZATA

a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésével, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztás megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Salamon László és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésének, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésének alkalmazásakor az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá.

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, mivel a hatályos törvényi szabályozás nem írja elő, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30-ig tegyen eleget.

3. Az Alkotmánybíróság a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. §-a, 92. § (1a) bekezdése és 110/A. § a) pont ae) alpontja és b) pont bb) alpontja, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. §-a, 39. § (1) bekezdése és 85. § (1) bekezdés 13. pontja, a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény 24. § (6) bekezdése, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés b) és d) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) és b) pontja, 13. § (1) bekezdés b) és c) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) és b) pontja, 17. § (1) bekezdés a) és b) pontja, 20. § (1) bekezdés c) és d) pontja és (2) bekezdése, 22. § b) pontja, 23. §-a, 26. § (1) bekezdés a) és b) pontja és (2) bekezdése, 27. § (1) bekezdés b) és c) pontja és (2) bekezdése, 11–14. alcímei, 38. § (3)–(4) bekezdése, 39. §-a és 3–4. mellékletei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény 29. § a)–b) és d)–i) pontjai, valamint a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény 24. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Ötvenkét országgyűlési képviselő az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló indítványt terjesztett elő.

- [2] 1.1. A 2015. július 2-án keltezett, az Alkotmánybírósághoz július 6-án érkezett kérelem arra terjedt ki, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 66/A. §-a, 92. § (1a) bekezdése és 110/A. § a) pont ae) alpontja és b) pont bb) alpontja, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 38/A. §-a és 39. § (1) bekezdése, 85. § (1) bekezdés 13. pontja, az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény (a továbbiakban: Kttm.) 29. § a)–b) és d)–i) pontjai, a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény (a továbbiakban: Tászm.) 24. § (5) és (6) bekezdése, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.R.) 9. § (1) bekezdés c) és d) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja, 13. § (1) bekezdés c) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja, 17. § (1) bekezdés b) pontja, 20. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése, 22. § a) pont ab) alpontja és b) pont bb) alpontja, 23. §-a, 26. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése, 27. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése, 11–12. és 14. alcímei, 38. § (3)–(4) bekezdései, 39–40. §-a és 3–4. és 10. mellékletei sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikkét, ezért azokat semmisítse meg.
- [3] 1.2. Az indítvány lényege szerint a Kttm. és a Tászm. úgy alakította át 2015. április 1-jei hatálybalépéssel a területi közigazgatási szervezetrendszer, hogy az alapvetően kihatott az addig önállóan működő környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságokra. A módosító törvények indítvánnyal támadott rendelkezései felszámolták ugyanis azokat a garanciákat, amelyek korábban a környezethasználat önálló hatósági eljárásban való engedélyezéséhez kapcsolódtak. A szabályozást teljessé azonban a Korm.R. sérelmezett szabályai tették, amelyek – a megszűnő környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek (ún. zöldhatóságok) helyett – általános elsőfokú környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként azt a kormányhivatalt jelölték ki, amely éppen ebben az időpontban vált közjogi értelemben véve teljesen egységes, szakmai alapon elkülönült, önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységek nélküli hivatallá.
- [4] A jogalkotó tehát megszüntette a területi hatáskörrel rendelkező zöldhatóságot úgy, hogy a korábban önálló hatáskörök elkülönült gyakorlására semmilyen jogszabályi garanciát nem hagyott, egyben a jövőre nézve a kijelölt környezetvédelmi hatóság hatósági döntése nélkül is lehetővé tette a környezethasználat megkezdését és folytatását akkor, ha a zöldhatóság a környezetvédelmi, természetvédelmi vagy tájvédelmi szempontok érvényesülését más hatóság eljárásában szakkérdésként vizsgálja. Tette mindezt úgy, hogy a védelmi szintet csökkentette. Ezért a fenti rendelkezések sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikkét.
- [5] A sérelem elsősorban a Kvt. 66/A. §-ával és 92. § (1a) bekezdésével, a Tvt. 38/A. §-ával, valamint a hozzájuk kapcsolódó kormányrendeleti kijelölésekkel állt elő az indítvány szerint, amelyek nemcsak egyszerű hatáskörtranszfert valósítottak meg, hanem felszámolták a zöldhatóságok érdemi, az ügy tartalmi kimenetelét meghatározó befolyásoló döntésének kötelezettségét. Azzal ugyanis, hogy az eddig alkalmazott szakhatósági közreműködés helyett megnyílt a lehetőség arra, hogy a zöldhatóságot szakértőként, azaz döntési felelősség nélkül vonja be az eljárásába az egyébként az ügyben eljáró másik hatóság, a törvényalkotó maga hozott létre egy olyan ügykört, amelyben a Kvt. 66. §-a és 92. § (1) bekezdése, valamint a Tvt. 39. § (1) bekezdése 2015. március 31-ig létező garanciái nem érvényesülnek.
- [6] Az országgyűlési képviselők az indítványt az egészséges környezethez való jogot – így különösen az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése részét képező visszalépés tilalmát – értelmező alkotmánybírósági határozatokból származó indokolási részekkel támasztották alá és kitértek arra is, hogy a Kormány szervezetalakítási szabadsága nem terjed ki bármely, más alkotmányos rendelkezésekkel ellentétes és különösen alapjogot sértő szervezeti megoldások alkalmazására, valamint a szervezetalakításnak törvényi szintű korlátai is lehetnek.
- [7] Megjegyezték továbbá azt, hogy „a szabályozási váltás módját is az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartjuk, mint-hogy a regionális zöldhatóságok megszüntetésének módja és ütemezése, a felkészülési idő hiánya sem a végrehajtási szintű joganyag megfelelő felülvizsgálatát, sem a szervezeti változást ellensúlyozó – jogszabályi vagy azon kívüli – szakmai garanciák előzetes bevezetését nem tette lehetővé.”
- [8] 2. Az Alkotmánybíróság megkereste a földművelésügyi minisztert, az igazságügyi minisztert, a Miniszterelnökséget vezető minisztert, az Államreform Bizottságot, az alapvető jogok biztosát, az Országos Környezetvédelmi Tanácsot és az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságát. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette a benyújtott állásfoglalások tartalmát az Indokolás IV. és V. pontjában írtak szerint.

- [9] A WWF Magyarország Alapítvány, a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, valamint a Magyar Természetvédők Szövetsége közös *amicus curiae* véleményt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Beérkezett továbbá a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása is. Az Alkotmánybíróság ezeket is tekintetbe vette a döntéshozatal során.

II.

- [10] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„P) cikk (1) 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.”

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [11] 2. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések:

- [12] 2.1. A Kvt. rendelkezései:

„66/A. § (1) A környezethasználattal járó tevékenység engedélyezésére irányuló hatósági eljárásban a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

(2) A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne vagy károsítana.”

„92. § (1a) Az (1) bekezdésben foglalt rendelkezést nem kell alkalmazni, ha a környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi szakkérdést a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság más hatóság eljárásában – jogszabály alapján – szakértőként vizsgálja.”

„110/A. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben

a) jelölje ki [...]

ae) a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági eljárásban szakértőként kirendelhető szerveket, [...]

b) határozza meg [...]

bb) a hatósági eljárásokban vizsgálandó környezetvédelmi és vízvédelmi szakkérdéseket.”

[13] 2.2. A Tvt. rendelkezései:

„38/A. § (1) A védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő eljárásokban a természetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági eljárás keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

(2) A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján az természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana.

39. § (1) Védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő hatósági eljárás során a természetvédelmi hatóság – kivéve, ha a tevékenység környezeti hatásvizsgálat- vagy egységes környezethasználati engedélyköteles –, ha a szakhatósági közreműködés törvényben meghatározott eljárási feltételei fennállnak, szakhatóságként működik közre:

a) földrészlet megosztása, alakjának, terjedelmének megváltoztatása;

b) telekalakítás, építés, létesítés és használatbavétel;

c) nyomvonalas létesítmény és földmű építése;

d) ipari, mezőgazdasági, szolgáltatási tevékenység végzéséhez szükséges telep létesítésének engedélyezése során;

e) külön jogszabályban meghatározott esetben az erdészeti, vadászati, halászati hatósági eljárásokban;

f) bányatelek megállapításának, módosításának, az ásványi nyersanyag feltárására, kitermelésére, valamint a meddőhányó hasznosítására, a kitermelés szünetelésére, a bánya bezárására vonatkozó műszak üzemi tervek és a tájrendezési terv jóváhagyásának, továbbá a bányászati létesítmények építésének és üzembe helyezésének engedélyezésekor;

g) termőföld más célú hasznosításának;

h) külön jogszabályban meghatározott veszélyes anyag átszállításának, tárolásának;

i) kormányrendeletben meghatározott esetekben a vízgazdálkodási, vízvédelmi tevékenységek, létesítmények engedélyezésekor.”

85. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza [...]

13. a természetvédelmi eljárások során vizsgálandó szakkérdéseket és más hatósági eljárásban vizsgálandó természetvédelmi szakkérdéseket.”

[14] 2.3. A Kttm. – 2015. április 1-jéig hatályos – rendelkezései:

„29. § Hatályát veszti a Khtv.

a) 3. alcíme,

b) 7. §-a, [...]

d) 7. alcíme,

e) 15. § (2)–(4) bekezdése,

f) 20. § b) pontja,

g) 20/B. §-ában az – a járási szakigazgatási szerv esetében a járási szakigazgatási szerv vezetője véleményének kikérését követően – szövegrész,

h) 20/F. §-a,

i) 21. § b) pontja.”

[15] 2.4. A Tászm. rendelkezései, amelyek közül a 24. § (5) bekezdés 2017. december 31-ig volt hatályos. A (6) bekezdés jelenleg is hatályban van.

„24. § (5) A 2015. április 1-jét megelőzően indult ügyben folyamatban lévő szakhatósági eljárás 2015. április 1-jén a törvény erejénél fogva egyesül azzal az eljárással, amelyben a szakhatóság megkeresésére sor került, ha a szakhatósági eljárásban vizsgálandó szakkérdést a 2015. április 1-jén hatályos jogszabályok alapján az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóság szakhatósági közreműködés nélkül a saját eljárásában vizsgálja. Az eljárások egyesítésére egyebekben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33/B. §-a alkalmazandó azzal, hogy az egyesítés nem érinti a 2015. április 1. előtt végzett eljárási cselekmények hatályát és a megkezdett határidőket.

(6) A 2015. április 1-jét megelőzően előzetes szakhatósági állásfoglalás iránt indult eljárást meg kell szüntetni, ha a szakhatósági eljárásban vizsgálandó szakkérdést a 2015. április 1-jén hatályos jogszabályok alapján az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóság szakhatósági közreműködés nélkül a saját eljárásában vizsgálja. Az előzetes szakhatósági eljárásért megfizetett illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat vissza kell téríteni annak, aki azt megfizette. A visszatérítés iránt a 2015. április 1-jén hatályos jogszabályok alapján az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóság intézkedik.”

[16] 2.5. A Korm.R. rendelkezései az indítvány elbírálásakor hatályos normaszöveg szerint:

„9. § (1) A Kormány környezetvédelmi hatóságként

[...]

b) a Pest Megyei Kormányhivatalt,

c)

d) a megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) járási hivatalát,

[...]

jelöli ki.

(2) Környezetvédelmi hatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi környezetvédelmi hatóság jár el.

(3) Kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában

a) az elsőfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a területi környezetvédelmi hatóság,

b) a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság az országos környezetvédelmi hatóság.”

„13. § (1) A Kormány természetvédelmi hatóságként

[...]

b) a Pest Megyei Kormányhivatalt,

c) a kormányhivatal járási hivatalát,

[...]

jelöli ki.

(2) Természetvédelmi hatóságként - ha kormányrendelet másként nem rendelkezik - a területi természetvédelmi hatóság jár el.

(3) Kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában

a) az elsőfokon eljáró természetvédelmi hatóság a területi természetvédelmi hatóság,

b) a másodfokon eljáró természetvédelmi hatóság az országos természetvédelmi hatóság.”

„17. § (1) A Tvt. 80. § (2) bekezdése szerinti természetvédelmi hatóságként

a) az országos természetvédelmi hatóság,

b) a területi természetvédelmi hatóság

[...]

jár el.”

„20. § (1) A Kormány környezetvédelmi igazgatási szervként

[...]

b) a hulladékgazdálkodásért felelős minisztert,

c) az országos környezetvédelmi hatóságot,

d) a területi környezetvédelmi hatóságot,

[...]

jelöli ki.

(2) Környezetvédelmi igazgatási szervként - ha kormányrendelet másként nem rendelkezik - a területi környezetvédelmi hatóság jár el.”

„22. § A Kvt. 49. § (3) bekezdésében foglalt környezetvédelmi igazgatási szervként
b) az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer működtetése vonatkozásában a feladatköréhez tartozó ügyekben
ba) országos illetékességgel az országos környezetvédelmi hatóság,
bb) a 8/A. § (1) bekezdése szerinti területi környezetvédelmi hatóság jár el.”

„23. § A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (4) bekezdése, 15. § (3) bekezdése, 16. §-a, 17. §-a és 18. § (1) bekezdésében meghatározott igazgatási feladatokat a 4. melléklet 2. pontjában kijelölt területi környezetvédelmi hatóság látja el.”

„26. § (1) A Kormány környezetvédelmi szakhatóságként
a) a Pest Megyei Kormányhivatalt, valamint
b) a területi környezetvédelmi hatóságot jelöli ki.
(2) Környezetvédelmi szakhatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi környezetvédelmi hatóság jár el.”

„27. § (1) A Kormány természetvédelmi szakhatóságként
[...]
b) az országos természetvédelmi hatóságot,
c) a területi természetvédelmi hatóságot,
[...]
jelöli ki.
(2) Természetvédelmi szakhatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi természetvédelmi hatóság jár el.”

„11. A környezetvédelmi hatóság eljárásaiban vizsgálandó szakkérdések és a közreműködő szakhatóságok kijelölése, szakértő igénybevétele

28. § (1) A területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon az 5. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha az 5. melléklet I. táblázata szerinti előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban valamint az egységes környezethasználati engedélynek a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 20/A. § (4) és (6) bekezdése szerinti felülvizsgálatára irányuló eljárásban (a továbbiakban: felülvizsgálati eljárásban) az 5. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) Az előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban, valamint a felülvizsgálati eljárásban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság az 5. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállása esetén az 5. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja, melynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – az 5. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány az előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban, valamint a felülvizsgálati eljárásban az 5. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén az 5. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatóságként.

(4) Az előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban valamint a felülvizsgálati eljárásban hozott határozatot a megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal, a főváros területén a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatósággal is közölni kell.

29. § (1) A területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon a 6. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 6. melléklet I. táblázata szerinti környezetvédelemmel összefüggő eljárásokban a 6. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 6. melléklet I. táblázata szerinti környezetvédelmi eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a 6. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállása esetén a 6. melléklet I. táblázatában meg-

határozott szakkérdést is vizsgálja, amelynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – a 6. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány a 6. melléklet II. táblázata szerinti környezetvédelmi eljárásokban a 6. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek fennállása esetén a 6. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatóságként.

30. § (1) Az országos környezetvédelmi hatóság, illetve a területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon a 7. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 7. melléklet I. táblázata szerinti hulladékgazdálkodással összefüggő eljárásokban a 7. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 7. melléklet I. táblázata szerinti hulladékgazdálkodással összefüggő eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a 7. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 7. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja.

(3) A Kormány a 7. melléklet II. táblázata szerinti hulladékgazdálkodással összefüggő eljárásokban a 7. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 7. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatóságként.

31. § (1) Az országos környezetvédelmi hatóság, illetve a területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon a 8. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 8. melléklet I. táblázata szerinti, a nem veszélyes hulladék kereskedelme, közvetítése, szállítása, gyűjtése, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása engedélyezésével összefüggő eljárásokban a 8. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 8. melléklet I. táblázata szerinti, a nem veszélyes hulladék kereskedelme, közvetítése, szállítása, gyűjtése, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása engedélyezése iránti eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a 8. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 8. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja, amelynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – a 8. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány a 8. melléklet II. táblázata szerinti, a nem veszélyes hulladék kereskedelme, közvetítése, szállítása, gyűjtése, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása engedélyezése iránti eljárásokban a 8. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 8. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatóságként.

(4) Az (1) bekezdés szerinti eljárásban hozott határozatot a megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal, a főváros területén a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatósággal közölni kell.”

„12. A természetvédelmi hatóság eljárásában vizsgálendő szakkérdések és a közreműködő szakhatóságok kijelölése, szakértő igénybevétele

32. § Ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a területi természetvédelmi hatóság szakkérdés vizsgálatával kapcsolatos feladatkörében, vagy a 27. § szerinti hatóság a természet és a táj védelmére vonatkozó nemzeti és közösségi jogi követelményeknek való megfelelés elbírálására vonatkozó szakhatósági feladatkörében azt vizsgálja, hogy az engedélyeztetni kívánt tevékenység, építmény, létesítmény megfelel-e

a) a védett természeti értékek és területek megőrzése, fenntartása, fejlesztése, helyreállítása, kiemelt oltalmuk biztosítása,

b) a közösségi és a kiemelt közösségi jelentőségű fajok, továbbá élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása, fejlesztése és helyreállítása, a Natura 2000 területek egységességének biztosítása, valamint

c) a természeti értékek és területek, a tájak és az egyedi tájértékek, valamint azok természeti rendszereinek, jellegzetességének, biológiai sokféleségének, természetes vagy természetközeli állapotának megőrzése, fenntartható használatának és helyreállításának elősegítése

jogszabályokban és az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában rögzített követelményeinek.

33. § (1) A területi természetvédelmi hatóság elsőfokon a 9. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 9. melléklet I. táblázat szerinti természetvédelemmel összefüggő eljárásokban a 9. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 9. melléklet I. táblázata szerinti természetvédelemmel összefüggő eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró

természetvédelmi hatóság a 9. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 9. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja, amelynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – a 9. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány a 9. melléklet II. táblázata szerinti természetvédelemmel összefüggő eljárásokban a 9. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 9. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat szakhatóságként jelöli ki.

(4) A különösen és közepesen veszélyes állat országba való behozatalához az Európai Unió jogi aktsaiban teljeskörűen nem szabályozott állatfajok esetében a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal jogszabályban meghatározott előzetes állategészségügyi engedélye is szükséges.”

„13. Az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság feladatai

34. § Az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság állami alaptevékenysége körében

a) szolgáltatja a miniszter, hulladékgazdálkodás tekintetében a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter által kért, a kormányzati munka ellátásához szükséges, tevékenysége során keletkezett adatokat;

b) elemzi és értékeli a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok végrehajtását;

c) véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabálytervezeteket;

d) hatósági feladatai során önállóan, egyéb feladatoknál pedig a miniszter, hulladékgazdálkodás tekintetében a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter felkérése alapján közreműködik a nemzetközi feladatok végrehajtásában;

e) koordinálja a határokon áttérjedő környezeti hatásokkal kapcsolatos hatósági feladatokat;

f)

g) ellátja a továbbképzési feladatokat és

h) összegyűjti és az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer rendelkezésére bocsátja az annak működéséhez szükséges – feladatkörével összefüggő – adatokat, továbbá együttműködik más ellenőrző és információs rendszerekkel.”

„14. A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság feladatai

35. § (1) A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság állami alaptevékenysége körében

a) összegyűjti és az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer rendelkezésére bocsátja az annak működéséhez szükséges – feladatkörével összefüggő – adatokat, továbbá együttműködik más ellenőrző és információs rendszerekkel;

b) közreműködik a nemzetközi feladatok végrehajtásában;

c) véleményezi a kiemelt térségre és a megyére készülő területfejlesztési koncepciót és programot, valamint területrendezési tervet, továbbá a településrendezési eszközöket;

d) hozzáférhetővé teszi a környezet állapotáról szerzett adatokat, és megfelelő tájékoztatást ad azokról;

e) részt vesz a környezeti tudat- és szemléletformáló feladatok ellátásában.

(2) A területi környezetvédelmi hatóság a levegőtisztaság-védelmi emisszió mérés, a mobil mérőegységekkel elvégezhető levegőminőségi mérés és zajmérés vonatkozásában a 8/A. § szerinti általános illetékességi területére a hatósági ellenőrzési terv előkészítése céljából az ellenőrzési időszakot megelőző 30. napig hatósági mérési tervet készít. A hatósági mérési terv – a 2. melléklet szerint – az adott területen a regionális laboratóriumot üzemeltető megyei kormányhivatal bevonásával és jóváhagyásával készül.

(3)

(4) A vízvédelmi hatóság, valamint a vízvédelmi és vízügyi igazgatási szerv részére a 22. § a) pont ab) alpontja szerinti területi környezetvédelmi hatóság biztosítja az (1) bekezdés a) pontja és a 36. § szerinti rendszerben rögzített, a vizekre vonatkozó adatokhoz történő hozzáférést.

(5) A vízvédelmi hatósági és a vízügyi igazgatási tevékenység ellátáshoz szükséges a 36. § b) és c) pontja szerinti feladatok finanszírozása – a hivatalból indult és kötelezettséget megállapító határozattal záruló hatósági eljárások kivételével – önköltségi alapon, a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter és a vízvédelemért, illetve vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter közötti megállapodásban foglaltak szerint történik. A hivatalból indult és kötelezettséget megállapító határozattal záruló hatósági eljárások esetében a 36. § b) és c) pontja szerinti tevékenység költségét – a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló kormányrendelet szerint – a kötelezett viseli.”

„38. § (3) A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság által kiadott szakhatósági állásfoglalások tekintetében szakhatóságként másodfokon az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság jár el.

(4) Abban a másodfokú eljárásban, amelyben az eljáró hatóság környezetvédelmi és természetvédelmi szakkérdés eldöntéséhez szakértőt vesz igénybe, ha

a) a fővárosi és megyei kormányhivatal eljárásában a szakkérdést elsőfokon a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala vizsgálta, másodfokú eljárásban szakértőként a környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörében eljáró kormányhivatalt,

b) a szakkérdést elsőfokon a kormányhivatal vizsgálta, másodfokú eljárásban szakértőként az OKTF-et kell kirendelni.”

„39. § A területi természetvédelmi hatóság által folytatott természetvédelmi hatósági eljárás, szakhatósági közreműködés vagy szakkérdés vizsgálata során, ha a döntéshez vagy a tényállás tisztázásához olyan adat, illetve tény ismerete szükséges, amellyel állami alaptevékenysége köréhez kapcsolódóan a területi természetvédelmi hatóság illetékességi területén működő NPI vagy a Herman Ottó Intézet Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság rendelkezik, a területi természetvédelmi hatóság megkeresi az említett szervet.”

[17] „3. melléklet a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelethez

A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok különös illetékessége

1. Terület alapján meghatározott különös illetékesség:

| | A | B |
|----|--|--|
| 1. | Területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság | Különös illetékességi terület |
| 2. | Veszprém Megyei Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatala | a Balaton vízfelülete és a Balaton parti településeknek a tó medrébe (jogi partvonalával határolt területébe) nyúló, medréhez tartozó közigazgatási területe |
| 3. | Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala | A Tvt. 51. § (1) bekezdésében foglalt természetvédelmi hatóságként 1. Budapest főváros, 2. Pest megye, 3. Nógrád megye, 4. Győr-Moson-Sopron megye, 5. Komárom-Esztergom megye, 6. Vas megye, 7. Veszprém megye, 8. Zala megye, 9. Somogy megye, 10. Fejér megye, 11. Tolna megye, 12. Baranya megye közigazgatási területe |
| 4. | Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala | A Tvt. 51. § (1) bekezdésében foglalt természetvédelmi hatóságként 1. Borsod-Abaúj-Zemplén megye, 2. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, 3. Hajdú-Bihar megye, 4. Jász-Nagykun-Szolnok megye, 5. Békés megye, 6. Csongrád megye, 7. Bács-Kiskun megye, 8. Heves megye közigazgatási területe |

2. Ügytípus alapján meghatározott különös illetékesség:

| | A | B |
|----|--|---|
| 1. | Területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság | Különös illetékességi ügytípus |
| 2. | Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala | A védelemben részesülő állatfajok egyedének tartására, hasznosítására, bemutatására irányuló eljárás során solymászmadarak esetében [a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 17. § (2) bekezdés a) pont; 19. § (3) bekezdés] Eredetigazolás kiállítására vonatkozó eljárás [a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelmét szabályozó nemzetközi és európai közösségi jogi aktusok végrehajtásának egyes szabályairól szóló 292/2008. (XII. 10.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdés a) pontja] |
| 3. | Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatala | A sajátos építményfajta körébe tartozó honvédelmi és katonai célú építményekkel összefüggő környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági ügyek |
| 4. | Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatala | Kiemelt létesítményekkel kapcsolatos környezetvédelmi hatósági ügyek [az atomenergia alkalmazása során a levegőbe és vízbe történő radioaktív kibocsátásokról és azok ellenőrzéséről szóló 15/2001. (VI. 6.) KöM rendelet 2. § i) pontja szerinti kiemelt létesítmények (atomerőmű, kísérleti és tanreaktor, uránbánya, radioaktív hulladéktároló, A-szintű izotóplaboratórium, kiegészítő fűtőelem-tároló)] |

[18] „4. melléklet a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelethez

Környezetvédelmi igazgatási szervek különös illetékességi területe

1.1. Terület alapján meghatározott különös illetékesség

| | A | B |
|----|--|--|
| 1. | Területi környezetvédelmi hatóság | Különös illetékességi terület |
| 2. | Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala | a Balaton vízfelülete és a Balaton parti településeknek a tó medrébe (jogi partvonalával határolt területébe) nyúló, medréhez tartozó közigazgatási területe |

1.2. A vizsgálat típusához kötött különös illetékesség

1.2.1. A területi környezetvédelmi hatóság illetékességi területe környezeti zajmérések végzésének vonatkozásában

| | A | B |
|----|--|---|
| 1. | Területi környezetvédelmi hatóság | Illetékességi terület (megye) |
| 2. | Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatala | a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Győr-Moson-Sopron megye Komárom-Esztergom megye |

| | | |
|-----|--|--|
| 3. | Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatala | a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Vas megye Zala megye |
| 4. | Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala | a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Fejér megye Tolna megye Veszprém |
| 5. | Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatala | a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Baranya megye Somogy megye |
| 6. | Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala | a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Budapest Pest megye Nógrád megye |
| 7. | Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala | a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Hajdú-Bihar megye |
| 8. | Békés Megyei Kormányhivatal Békéscsabai Járási Hivatala | a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Békés megye |
| 9. | Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyíregyházi Járási Hivatala | a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Szabolcs-Szatmár-Bereg megye |
| 10. | Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala | a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Borsod-Abaúj-Zemplén megye Heves megye |
| 11. | Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Solnoki Járási Hivatala | a honvédelmi és katonai célú építmények vonatkozásában az ország egész területe: Jász-Nagykun-Szolnok megye |
| 12. | Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegedi Járási Hivatala | a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Csongrád megye Bács-Kiskun megye |

1.2.2. A regionális laboratóriumot üzemeltető megyei kormányhivatal, illetve a területi környezetvédelmi hatóság illetékességi területe környezeti rezgésmérések végzésének vonatkozásában

| | A | B |
|----|--|--|
| 1. | Regionális laboratóriumot üzemeltető megyei kormányhivatal/ Területi környezetvédelmi hatóság | Illetékességi terület (megye) |
| 2. | Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal | Hajdú-Bihar megye, Békés megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Csongrád megye |
| 3. | Fejér Megyei Kormányhivatal | Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Vas megye, Zala megye, Fejér megye, Tolna megye, Veszprém megye, Baranya megye, Somogy megye, Bács-Kiskun megye |
| 4. | Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala | Budapest, Pest megye, Nógrád megye |

1.2.3 A radiológiai vizsgálatokat valamennyi környezeti elem vonatkozásában országos illetékességi területtel a Baranya Megyei Kormányhivatal végzi.

[19] 2. A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (4) bekezdésében, 15. § (3) bekezdésében, 16. §-ában, 17. §-ában és 18. § (1) bekezdésében meghatározott igazgatási feladatokat ellátó járási hivatalok

| | A | B |
|----|---|---|
| 1. | Területi környezetvédelmi hatóság | a feladatellátás területi lehatárolása a légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről szóló 4/2002. (X. 7.) KvVM rendelet 1. számú mellékletében kijelölt zónák és agglomerációk alapján |
| 2. | Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatala | a) a »6. Pécs környéke« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Baranya megye közigazgatási területe, |
| 3. | Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala | a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Bács-Kiskun megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Baja és Kecskemét közigazgatási területe |
| 4. | Békés Megyei Kormányhivatal Békéscsabai Járási Hivatala | a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Békés megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Békéscsaba közigazgatási területe |
| 5. | Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala | a) a »8. Sajó völgye« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Borsod-Abaúj-Zemplén megye közigazgatási területe |

| | | |
|-----|--|---|
| 6. | Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegei Járási Hivatala | a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Csongrád megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Szeged közigazgatási területe |
| 7. | Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala | a) az »5. Dunaújváros környéke« légszennyezettségi zóna, b) a »4. Székesfehérvár-Veszprém« légszennyezettségi zónából Fejér megye közigazgatási területe c) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Fejér megye közigazgatási területe, |
| 8. | Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatala | a) a »2. Győr-Mosonmagyaróvár« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Győr-Moson-Sopron megye közigazgatási területe, c) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Sopron közigazgatási területe |
| 9. | Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala | a) a »9. Debrecen környéke« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Hajdú-Bihar megye közigazgatási területe |
| 10. | Heves Megyei Kormányhivatal Egri Járási Hivatala | a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Heves megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Eger közigazgatási területe |
| 11. | Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatala | a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Jász-Nagykun-Szolnok megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Szolnok közigazgatási területe |
| 12. | Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Tatabányai Járási Hivatala | a) a »3. Komárom-Tatabánya-Esztergom« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Komárom-Esztergom megye közigazgatási területe, |
| 13. | Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatala | a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Nógrád megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Salgótarján közigazgatási területe |
| 14. | Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala | a) az »1. Budapest és környéke« légszennyezettségi agglomeráció területe, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Pest megye közigazgatási területe, |
| 15. | Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatala | a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Somogy megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Kaposvár közigazgatási területe |
| 16. | Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyíregyházi Járási Hivatala | a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Szabolcs-Szatmár-Bereg megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Nyíregyháza közigazgatási területe |
| 17. | Tolna Megyei Kormányhivatal Szekszárdi Járási Hivatala | a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Tolna megye közigazgatási területe |

| | | |
|-----|---|--|
| 18. | Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatala | a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Vas megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Szombathely közigazgatási területe |
| 19. | Veszprém Megyei Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatala | a) a »4. Székesfehérvár-Veszprém« légszennyezettségi zónából Veszprém megye közigazgatási területe, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Veszprém megye közigazgatási területe, c) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Ajka közigazgatási területe |
| 20. | Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatala | a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Zala megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Zalaegerszeg közigazgatási területe |

"

III.

- [20] Az Alkotmánybíróság a támadott normát az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések sérelme szempontjából vizsgálja felül. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítvány kielégíti-e az Abtv.-ben lefektetett kritériumokat, és megállapította, hogy a kérelem részben alkalmas az érdemi vizsgálatra az alábbiak szerint.
- [21] 1. Az Alkotmánybíróság először azt tekintette át, hogy a sérelmezett rendelkezések a hatályos jog részét képeztek-e még az indítvány elbírálásakor. Az Abtv. általános szabálya értelmében, ha az Alkotmánybíróság a 24. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti [Abtv. 41. § (1) bekezdés]. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése azt biztosítja, hogy az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezése alaptörvény-ellenességét is megállapíthassa, ha azt konkrét esetben még alkalmazni kellene.
- [22] 1.1. A Kvt. és a Tvt. támadott szabályait – egy mondat végi központosítás változása (pont helyett pontosvessző a Tvt. 85. § (1) bekezdés 13. pontja végén) és egy mondat végi kötőszó törlése (a „továbbá” elhagyása a Kvt. 110/A. § a) pont ae) alpontja végéről) kivételével – nem érintette módosítás az indítvány érkezése óta. Tartalmilag tehát változatlanok az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képező rendelkezések a Kvt.-ben és a Tvt.-ben. Ezek azt teszik lehetővé, hogy a Kvt. 66/A. § (1) bekezdésében, valamint a Tvt. 38/A. § (1) bekezdésében meghatározott eljárásokban a környezetvédelmi, illetve a természetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként vizsgálják a hatóságok. Az indítvány azokat a jelenleg is hatályos szabályokat sérelmezi, amelyek a szakhatósági közreműködés alternatívájaként a szakkérdés vizsgálatát iktatták törvénybe. Hatályon kívül helyezés e körben tehát nem képezte az érdemi vizsgálat akadályát.
- [23] 1.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azzal foglalkozott, hogy időközben történtek-e olyan jogszabály-módosítások, amelyek okafogyottá tették volna az indítvány azon elemét, amely túlmutat a szakhatósági eljárás alternatívává válásán.
- [24] A 2015. április 1-jén bekövetkező támadott módosítások a megszűnő környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek helyett – „általános” elsőfokú környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként – a kormányhivatalt jelölték ki. A 10 környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség a székhelyük alapján 10 megyei kormányhivatalba (Pest megye, Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár, Vas) került integrálásra, majd a Békés Megyei Kormányhivatalban is kialakítottak egy környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályt. Összességében tehát 11 kormányhivatalban jött létre környezetvédelmi és természetvédelmi szervezeti egység. Országos hatóság-

ként másodfokon az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTF) járt el továbbra is, azaz az integráció az országos szervet eredetileg nem érintette.

- [25] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 379/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet, valamint a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 473/2016. (XII. 27.) Korm. rendelet 2017. január 1-jei hatállyal módosította a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok 2015. április 1-jével kialakított szervezeti rendszerét és hatásköri szabályait.
- [26] A módosításokból kiemelendő, hogy a Korm.R., amely különösen a feladat- és hatáskörök telepítéséről rendelkezik, ezt követően már nem intézményesíti az OKTF-et. Helyébe országos illetékességű környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként a Pest Megyei Kormányhivatal lépett. Ezzel egyidejűleg a területi illetékességű környezetvédelmi és természetvédelmi hatósággá megyei illetékességgel a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatalát emelték azzal, hogy Budapest főváros és Pest megye területére kiterjedő illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörben eljáró Érdi Járási Hivatala jár el. Főszabály szerint első fokon a területi, másodfokon az országos környezetvédelmi, illetve természetvédelmi hatóság jár el (lásd: Korm.R. 1–19/A. §).
- [27] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy ezek a változások nem szüntették meg a környezet- és természetvédelmi hatóságok integrált szervezeti rendszerben való működését, nem állították vissza a szakigazgatási szervezetet a környezetvédelem és természetvédelem területén. Éppen ellenkezőleg: teljessé tették az integrációt az OKTF megszüntetésével és a Pest Megyei Kormányhivatal országos hatósággá emelésével, valamint azzal, hogy ezeknek megfelelően – számos korrekciós jogalkotással egyetemben – leképezték a szükségessé vált feladat- és hatásköri változásokat. Ezek a módosítások tehát nem erodáltak az indítványban felvetett alkotmányosági aggályokat. Az indítvány szervezeti integrációval kapcsolatos elemének tartalom szerinti elbírálása ma már csak ezek figyelembevételével történhet meg, ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése értelmében a szoros tartalmi összefüggés okán a vizsgálatot kiterjesztette a jelen határozat Indokolásának II.2.5. pontjában idézett, a rendelkező rész 3. pontjában felsorolt, a döntés meghozatalakor hatályos szabályokra. Mellőzte azonban a Korm.R. azon szabályainak a felülvizsgálatát, amelyek már nem hatályosak. Ezek ugyanis már nem alkalmazhatók.
- [28] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a módosítások nem hatottak ki az indítvány érdemi elbírálhatóságára a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok integrációja körében sem.
- [29] 1.3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány olyan törvényi jogszabályhelyeket is felhív, amelyek jelenleg nincs tartalmuk, mert már hatályon kívül helyezték azokat. Ezek a következők:
- [30] A Kttm. 29. § *a–b)* és *d–i)* pontjai azt követően, hogy hatályon kívül helyezték a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Khtv.) egyes rendelkezéseit – de még az indítvány előterjesztését megelőzően – 2015. április 2-ával elveszítették hatályukat a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-a alapján (a továbbiakban: Jat.). A Kttm. előbbi pontjai az egységes kormányhivatali szervezet kialakítása okán helyezték hatályon kívül a Khtv. egyes szabályait a miniszteri indokolás szerint (lásd: Kttm. javaslatának indokolása a 29. §-hoz).
- [31] Ezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a támadott szabályok teljesedésbe mentek azáltal, hogy hatályon kívül helyezték a Khtv. meghatározott normáit, majd maguk is elveszítették a hatályukat. Minderre még azt megelőzően sor került, hogy az indítványt benyújtották volna az Alkotmánybírósághoz 2015. július 7-én.
- [32] A Tászm. 24. § (5) bekezdését az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 485. §-a hatályon kívül helyezte 2017. december 31. napjával. Ennek vonatkozásában az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a sérelmezett szabály normatartalma az előbbi bekezdés hatályon kívül helyezése előtt érvényre jutott, hiszen az azt írta elő, hogy meghatározott eljárások törvény erejénél fogva egyesülnek 2015. április 1-jei hatállyal.
- [33] A fentiekben kifejtettek szerint a hatálytalan rendelkezések már korábban teljesedésbe mentek, azok a továbbiakban nem alkalmazandók, emiatt az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (3) bekezdésének megfelelően nem vizsgálta a tartalmukat utólagos normakontroll eljárásban.

- [34] Ezek miatt az Alkotmánybíróság a Kttm. 29. § *a–b*) és *d–i*) pontjainak, valamint a Tászm. 24. § (5) bekezdésének érdemi vizsgálatát az Abtv. 64. § *e*) pontja alapján visszautasította a rendelkező rész 4. pontjában írtak szerint.
- [35] 2. Az indítványban felvetett alkotmányossági kérdések az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése körében határozott kérelmen alapulnak. Az indítványt aláírásukkal ellátó országgyűlési képviselők létszáma kielégíti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontjának a követelményét.
- [36] Az indítvány nem tartalmaz azonban indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért lennének ellentétesek az Alaptörvény XXI. cikk (2)–(3) bekezdésével, továbbá nem jelöli meg azt, hogy a vitatott módosítások módja mely alaptörvényi szabállyal áll állítólag ellentétben. Ezek tekintetében az indítvány nem volt érdemben vizsgálható a határozott kérelem [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pontjai] hiánya miatt.
- [37] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapján az érdemi vizsgálat azzal kapcsolatban volt lefolytatható, hogy a támadott és még hatályos törvényi rendelkezések (Kvt., Tvt., Tászm.), valamint a jelen határozat Indokolásának II.2.5. pontjába foglalt hatályos Korm.R.-i szabályok sértik-e az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, valamint XXI. cikk (1) bekezdését a szakhatósági eljárás vagylagossá tétele és a szervezeti integráció körében.

IV.

- [38] Az indítvány nem megalapozott.
- [39] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Indokolás III. pontjában írtak szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének és XXI. cikk (1) bekezdésének az állított sérelméről mindösszesen kettő – egymással szoros kapcsolatban álló – összefüggés tekintetében kellett döntenie. Az egyik az indítvány tükrében az volt, hogy a szakhatósági eljárás mellett bevezetett szakkérdés hatósági vizsgálata összeegyeztethető-e az előbbi alaptörvényi rendelkezésekkel. A másik pedig akként foglalható össze, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok kormányhivatalokba történő integrálása ellentétben áll-e az Alaptörvény felhívott szabályaival. Az indítvány szerint az alaptörvény-ellenes helyzet azért állt elő, mert a garanciális rendelkezések körében végrehajtott előbbi módosítások sértik a visszalépés tilalmát, azaz a környezet- és természetvédelem jogszabályokkal már elért védelmi szintjét csökkentették.
- [40] Az alkotmányossági felülvizsgálat során az Alkotmánybíróság előbb röviden áttekintette a *non-derogation* elvvel kapcsolatos állandó gyakorlatát, majd annak tükrében megvizsgálta a támadott rendelkezéseket az indítványban előadottak alapján. Gyakorlatának felvázolása során többek között a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.), a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh2.) és a 17/2018. (X. 10.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh3.) támaszkodott.
- [41] 2. A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt már több határozatában értelmezte. Egyik legutóbbi döntésében a következőképpen foglalta össze a *non-derogation* elv jelentését az egészséges környezethez való jogon belül.
- [42] „[A]z alapjog alanyi oldalát képező visszalépés tilalma a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően” (Abh3., Indokolás [93]). Ebből egyrészt azt a következtetést vont le az Alkotmánybíróság, hogy a környezetvédelmi szabályozás módosításakor a viszonyítási pont a normával korábban lefektetett védelmi szint. Másrészt arra is rámutatott, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjogi teszt szerint (Abh3., Indokolás [94]). A testület értelmezésében „[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan” (összefoglaló jelleggel: Abh1., Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]). Tehát az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalon túlmutató alapjogi vetülete kristályosodott ki az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Ennek eredete a 28/1994. (V. 20.) AB határozatra (ABH 1994,

- 134, 138) vezethető vissza, amely következetesen alkalmazott az Alkotmánybíróság Alaptörvényhez fűzött gyakorlatában.
- [43] Az egészséges környezethez való jog megerősített értékrendszerét kifejezésre juttató másik legutóbbi határozat pedig azt húzta alá, hogy „ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást” (Abh2., Indokolás [20]).
- [44] Emlékeztet ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra, hogy a visszalépés tilalma nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül az irányadó alapjogi teszt alkalmazásával (Abh3., Indokolás [95]). Eszerint vizsgálendő, hogy
- a) az indítványban előadottak az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartoznak-e;
 - b) megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben;
- és ha igen, akkor
- c) a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a függvényében, azaz a szükségességi-arányossági kritériumrendszer szerint alkotmányos-e.
- [45] 3. Az alapjogi teszt három pontja közül a jelen ügyben az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszer átalakítása, azaz a szakigazgatási szervek kormányhivatalokba történő integrálása a visszalépés tilalmának a tárgyi hatálya alá tartozik-e. E tekintetben a kérdés tehát az volt, hogy a környezet- és természetvédelem területén is kiterjed-e az alkotmányos védőháló a szervezeti jogra és az eljárási kérdésekre?
- [46] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik az anyagi jogi, az eljárásjogi és a szervezeti szabályozásra [lásd például: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; Abh2., Indokolás [19]; Abh3., Indokolás [96]]. Az Alkotmánybíróság alapozott már alaptörvény-sértést arra, hogy a környezetvédelmi szervezeti rendszert érintő hatáskör-átcsoportosítás nem egyeztethető össze az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével (lásd: Abh1.).
- [47] Az Abh1. tényállása szerint a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében lévő, állami tulajdonban álló termőföldek átkerültek volna a Nemzeti Földalapba. Az Alkotmánybíróság azonban kimondta: „az a tény, hogy a természetvédelmi vagyonkezelést, amelynek elsődleges célja a természetvédelmi célok megvalósítása, a természeti vagyon állagának megőrzése és fenntartható módon való növelése [262/2010. (XI. 17.) Korm. r. 43/A. § (1) bekezdés] mostantól egy olyan szerv végzi, amelynek alapvetően birtokpolitikai rendeltetése van, felveti a védelmi szint csökkenésének valós kockázatát. A birtokpolitikai célokat követő Nemzeti Földalap tevékenységét elsősorban a nyereségorientáltság szempontjai determinálják, miközben a természetvédelmi vagyonkezelésnek a bevétel realizálása nem elsődleges célja. A természetvédelmi és a gazdasági megfontolások szükségképpen egymással versengő szempontok, hiszen a természetvédelem megvalósítása az állam szempontjából mindig egyfajta önkorlátozást feltételez, ami egy gazdasági szemléletű és profitérdekelt szervtől kevéssé várható el” (Abh1., Indokolás [110]).
- [48] Ezek alapján az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megerősíti: a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszerre és az eljárásokra vonatkozó joganyag a visszalépés tilalmának az alkalmazási hatálya alatt áll, úgy, ahogy az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének tesztjéből következik, tehát azzal szemben érvényesülnek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és a XXI. cikk (1) bekezdéséből folyó sajátos követelmények. Emiatt többről van szó az általános közigazgatási szervezeti jog alkotmányos vetületénél. Természetesen a zöldhatóságok rendszerét érintő jogszabályoknak az Alaptörvény egyéb vonatkozó rendelkezéseit is tiszteletben kell tartaniuk, mint amilyenek például a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljárásból [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] fakadó elvárások.
- [49] 4. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a jelen ügyben sérelmezett szervezeti átalakítások és az eljárásban bekövetkező változások visszalépésnek minősülnek-e az Alaptörvény szabályai tükrében. Szükséges rámutatni arra, hogy a jelen ügyben támadott rendelkezések alkotmányossági megítélése nem végezhető el mechanikusan, az Abh1.-gyel analóg módon.
- [50] 4.1. A jelen ügy alapját képező jogszabályi rendelkezések nem szakítják ki az államigazgatás szervezeti rendszeréből a környezet- és természetvédelmi hatósági hatásköröket, feladatokat és az ebben a körben alkalmazandó eljárási szabályok is azonosak a hatósági eljárásra vonatkozó általános eljárási szabályokkal. Feladat- és

hatáskör tehát nem vészett el, nem került ki az államigazgatásból, hiszen azon belüli átrendezés következett be. A módosítások arra irányultak, hogy a szakigazgatási szervek helyett integrált igazgatási rendszerben jussanak érvényre az általános eljárási szabályok alkalmazásával a szinte változatlan tartalmú anyagi jogi rendelkezések a környezet- és természetvédelem területén is. A támadott rendelkezések között anyagi jogi változást a Kvt. 66/A. § (2) bekezdése és a Tvt. 38/A. § (2) bekezdése hozott, amelyekre a testület a jelen határozat Indokolásának IV.5. pontjában tér ki.

- [51] Az integrált államigazgatási rendszer kialakítására és továbbfejlesztésére átfogó reform keretében vállalkozott a jogalkotó. A miniszteri indokolás szerint a célkitűzések között szerepet kapott a közigazgatás hatékonyságának növelése, a korábbiaknál összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosan működő területi államigazgatás megteremtése, ezáltal a Kormány területi feladatellátása hatékonyságának és eredményességének megvalósítása. Követelményként fogalmazódott még meg az, hogy az egységes fővárosi és megyei kormányhivatali, illetve járási (fővárosi kerületi) hivatali szervezet kialakításának együtt kell járnia a hatósági eljárások egyszerűsítésével és gyorsításával. Azt is leszögezték azonban a célkitűzések között, hogy „a területi államigazgatás szervezeti oldalának átalakításához szükséges ugyanakkor a hatósági eljárások szabályozásának megfelelő átalakítása is” (a Tászm. javaslatának általános indokolása).
- [52] 4.2. A magyar közigazgatási jogban a *szakhatóságnak nevezett jogintézmény* lényege az, hogy ha az érdemi döntésre jogosult hatóság – amely az ügy ura –, a szakkérdés vizsgálatára nem rendelkezik hatásköri felhatalmazással és ahhoz igazított erőforrással, mint például a szakismeretet átfogó személyi és tárgyi kapacitással, továbbá jogszabály előírja számára, a szakkérdés elbírálása érdekében hivatalból a kompetens másik hatósághoz, azaz a szakhatósághoz fordul. Különböző hatáskörrel rendelkező hatóságok együttdöntéséről van tehát szó. A Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó államigazgatási szervek rendszerén belül a szakhatóság nem a megkereső hatóság hatalmának, azaz feladat- és hatáskörének a korlátozására hivatott.
- [53] A szakhatósági eljárás a hatóság és a szakhatóság együttdöntésének a speciális rendjét jelöli. Sajátossága, hogy a szakhatóság közhatalmi jogosítványával élve kötelező állásfoglalást ad a hatóságnak, amely azt változatlan tartalommal beépíti döntésébe. A szakhatósági eljárás funkciója az, hogy a végrehajtó hatalmi ágba tartozó szakigazgatási, illetve általános igazgatási szervek kötelező együttműködésében szülessen egyetlen határozatba foglalt döntés. Másként fogalmazva: a szakhatósági eljárás az ügyfelek kényelmét szolgálja, mert nem kell különböző hatósági döntéseket beszerezniük egyetlen ügy elintézéséhez. A szakhatósági eljárást tehát a praktikum hívta életre.
- [54] Ebből az következik, hogy a szakhatósági eljárás elveszíti a funkcióját, amint az érdemi döntésre jogosult hatóság szert tesz a szakkérdés elbírásához szükséges hatáskörré és erőforrásra. Ekkor ugyanis a szakhatóság megkeresése okafogyottá válik. A szakhatóság közreműködését tehát a szakmai alapon elkülönült hatósági szervezeti rendszert leképező szervezeti és eljárási szabályozás tartja életben. A támadott módosítások hatálybalépését követően is így van ez például akkor, amikor a jegyző előtt indult építési hatósági ügyben a kormányhivatalt kell megkeresni környezet- és természetvédelmi szakhatóságként. Nincs viszont lehetőség (és szükség sem) szakhatóság megkeresésére akkor, amikor maga a kormányhivatal kompetens a szakismeretet igénylő döntés meghozatalában. A támadott módosításokkal kialakított rendszerben a környezet- és természetvédelmi szakismeretet átfogó személyi és tárgyi kapacitást a hatáskörrel együtt integrálták a kormányhivatalokba vagy kormányhivatalokon belüli megkeresések lehetővé tétele útján biztosították, hogy a megkereső szerv hozzáférjen a vele azonos hatáskörrel rendelkező megkeresett szerv előbbi erőforrásaihoz.
- [55] A hozzáférést egy új jogintézmény (a fővárosi és megyei kormányhivatalok közötti kirendelés) törvénybe iktatásával tették lehetővé, amely 2015. április 15-től hatályos. Ennek lényege, hogy a kormánytisztviselő az egyik kormányhivaltól a másik kormányhivatalhoz munkavégzésre kirendelhető, ha utóbbi valamely szakkérdéssel összefüggő hatósági feladatát más módon nem tudja hatékonyan ellátni (lásd: a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 53/A. §). A Korm.R. indítványban támadott 11–12. alcíme szól a vizsgálandó szakkérdésekről. Az új jogintézményt a miniszteri indokolás azzal támasztotta alá, hogy „[e]zzel lehetővé válik a jövőben, hogy – szoros összefüggésben a kormányhivatalok és szakigazgatási szervek részleges és teljes integrációjával – a kormányhivatalok közötti megállapodás alapján bizonyos szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat ellátására kirendelhető legyen a kormánytisztviselő. Hatósági eljárási alapelv, hogy csak akkor van szükség az eljáró hatóságon kívüli hatóságra (szakhatóságra), szakértő megkeresésére, ha az adott szaktudás nem áll rendelkezésre az adott hatóságnál, vagy ha a jogszabály maga rendelkezik arról, hogy valamely szervet kötelező megkeresni. Ezen új jogintézménnyel azonban lehetővé válik valamely szakkérdés kormányhivatalon belüli

vizsgálhatósága, amely összességében az eljárások jelentős gyorsítását eredményezheti” (egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény javaslatának indokolása a 19. §-hoz).

- [56] A hatályos törvényi rendelkezések szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből valamint járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból (a továbbiakban együtt: járási hivatal) áll. A járási hivatal a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja. A járási hivatal által ellátandó egyedi ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal utasítási joggal nem rendelkezik [Khtv. 3. § (1)–(2) bekezdés]. A megyei kormányhivatal kirendeltségeiként járási hivatalok működnek, amelyeket a hivatalvezetők vezetnek [Khtv. 20/A. § (3) bekezdés]. Ahogyan azt az Indokolás III. pontjában felvázolta az Alkotmánybíróság, főszabály szerint az elsőfokú (területi) természetvédelmi és környezetvédelmi hatóság a járási hivatal, a másodfokú (országos) pedig a Pest Megyei Kormányhivatal (Korm.R. 8–13. §). Az elsőfokú ügyek tehát a kormányhivatalokhoz tartozó járási hivatalokhoz, a másodfokú ügyek a Pest Megyei Kormányhivatalhoz tartoznak az integrált szervezeti rendszerben.
- [57] Az eddigiek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseiből nem vezethető le az a tartalmi követelmény, amely szerint kizárólag a szakhatósági modellben megvalósuló eljárás jelentené a környezet- és természetvédelmi érdekek érvényre juttatását. Hangsúlyozandó ugyanis, hogy e garancia nem önmagában a szakhatósági eljárásban, hanem az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében példálózva megnevezett, és az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése által is védett természeti értékek és környezeti elemeket érintő jogszerű döntésben keresendő. A jogszerű döntés meghozatala alól azonban az általános igazgatási szerv sem mentesül azon oknál fogva, hogy nem kényszerül szakhatósági állásfoglalást igényelni.
- [58] 4.3. A fentiek tükrében az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy kevesebb garanciát jelent-e az integrált szervezeti modellben hozott környezet- és természetvédelmi hatósági döntés, mint a korábban működtetett szakigazgatási megoldás. A garanciarendszer hatékonyságának csökkenése ugyanis visszalépést jelentene a természet- és környezetvédelem korábbi szintjéhez képest. E tekintetben a testület nem indulhatott ki másból, mint az Alaptörvény rendelkezéseiből, hiszen az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés].
- [59] A Kormány egyfelől a végrehajtó hatalom általános szerve, másfelől a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre [Alaptörvény 15. cikk (1)–(2) bekezdése]. A Kormány szervezet alakítási szabadságát tehát maga az Alaptörvény juttatja kifejezésre. A támadott Korm.R.-t is az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg – többek között – a Kvt. és a Tvt. felhatalmazó rendelkezései alapján (lásd: Korm.R. preambuluma). Az Alaptörvény kifejezetten szól a kormányhivatalról. Eszerint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal [Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdése]. Ezzel szemben az Alaptörvény nem rendelkezik a szakigazgatási szervekről a közigazgatás ezen sajátos területén sem. Így azt sem írja elő, hogy környezet- és természetvédelmi ügyek intézésére elkülönült hatósági rendszert lenne kötelező működtetni Magyarországon.
- [60] Ezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem alapozható az alkotmányossági felülvizsgálat arra a feltételezésre, hogy a Kormány egyik, méghozzá az Alaptörvényben nevesített általános hatáskörű területi államigazgatási szerve kevésbé szolgálja az anyagi jogszabályok érvényre juttatását, mint a Kormány másik, az Alaptörvényben egyébként meg sem jelenő szakigazgatási szerve. Épp ellenkezőleg: míg az integrált modellbe illesztett területi államigazgatásnak van kifejezetten nevesített alaptörvényi szervezeti háttere, addig a tagolt rendszernek nincs. Az alkotmányossági felülvizsgálat tehát nem támaszkodhat arra, hogy a kormányhivatal megszegi a jogszabályokat feladat- és hatáskörei gyakorlása során.
- [61] 5. Az előbbi következtetés ellenére az Alkotmánybíróságnak arra is választ kellett adnia a visszalépés értékeléséhez, miként változott a kockázata annak, hogy a természeti értékeket, illetve a környezeti elemeket sértő döntés születik az integrált rendszerben. A környezet- és természetvédelem alkotmányos szervezeti vetületében is kifejeződik ugyanis az az elvárás, amely értelmében a potenciális károkozás megelőzendő, mert a károsodás bekövetkezése visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat el. A vonatkozó idézetet a IV.2. pontjában már bemutatta az Alkotmánybíróság [lásd: Abh2., Indokolás [20]; ezt erősíti továbbá az Abh3., Indokolás [87]–[92]].
- [62] 5.1. Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a támadott szabályok között egy-egy új anyagi norma található a Kvt.-ben és a Tvt.-ben. Ezekre is utalt már fentebb a testület. Az előbbi úgy szól, hogy

„[a] hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne vagy károsítana” [Kvt. 66/A. § (2) bekezdés]. Utóbbi azt írja elő, hogy „[a] hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján az természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana” [Tvt. 38/A. § (2) bekezdése].

- [63] Következésképpen megállapítható, hogy a jogalkotó a potenciális károkozás megelőzésére, a kockázatok kizárására törekedett a garanciális rendelkezéseknek a hivatkozott törvényekbe (Kvt., Tvt.) iktatásával. Az helytálló, hogy az ágazati (részlet)szabályok miatt ezen bekezdések tartalma nélkül sem járulhatna hozzá a hatóság olyan tevékenységhez, amely környezeti elemet vagy természeti értéket károsít(hat) vagy veszélyeztet(het), de az is megállapítható egyúttal, hogy ezek egy új, a korábbi (2015. április 1. előtti) hatályos jog részét nem képező általános zsinórmértéket állítottak a mindenkori hatósági döntéshozó elé.
- [64] 5.2. A két új anyagi jogi garanciális elem jelentősége az Alkotmánybíróság megítélése szerint elvitathatatlan és gyökere a törvényi szabályozás szintjén is túlterjeszkedik. Ennek magyarázata az, hogy az integrált hatósági modell cél- és eszközrendszerében érvényesül egy olyan jellemző, ami a szakigazgatási rendszerben fogalmilag nem volt fellelhető. Ez pedig az, hogy a hatáskör címzettje (járási hivatal vezetője elsőfokú hatóságként és a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja másodfokú hatóságként) felel azért, hogy az adott eljárásra irányadó ágazati jogszabályi rendelkezések érvényesüljenek. E szervek egységei által adott szakmai véleménynek meg kell jelennie az érdemi döntésben. A járási hivatal és a kormányhivatal hatásköreinek címzettje a döntési kötelezettség és felelősség hordozója.
- [65] A szóban forgó jellemző tehát az, hogy az integrált szervezeti rendszerben a hatáskör egyszemélyes címzettje egyszerre köteles számtalan ágazati előírásnak, illetve elvárásnak megfelelni, ha a hatósági eljárásban a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontok érvényesülését nem szakhatósági közreműködés keretében, hanem szakkérdésként vizsgálja. Ezzel szemben a környezet- és természetvédelmi (szak)hatóság vezetője a korábbiakban homogén szempontrendszerhez volt kötve döntése meghozatalakor. Számára fel sem merülhetett az a jogkérdés, hogy miként lehet összeegyeztetni az egymással konkuráló környezet- és természetvédelmi, illetve más ágazati előírásokat.
- [66] Az általános területi államigazgatási szervbe integrált zöldhatóság esetében azonban nem zárható ki teljes bizonyossággal az előbbi jogkérdés felmerülése, amelynek a megválaszolásakor figyelemmel kell lenni az Alaptörvény továbbfejlesztett értékrendszerére is az egészséges környezethez való jog területén. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése ugyanis szilárd igazodási pontokat rögzít a mindenkori jogszabályi környezet számára. Ezek vonatkozó tartalmát az Alkotmánybíróság az Indokolás IV.2. és IV.3. pontjaiban a szükséges mértékben felidézte. Az ott írtakból következőleg nem állapítható meg a szabályozásban visszalépés akkor, ha az egyes szervezeti szintek által gyakorolt hatáskör képes kizárni a környezetben, illetve a természetben bekövetkező károsodás veszélyét. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések körében ehhez elegendő és egyben megfelelő azt a követelményt teljesíteni, hogy a hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje az egyéb ágazati szempontok vagy érdekek alá az integrált államigazgatási rendszerben sem.
- [67] Ezen alkotmányos követelmény egyszerre hivatott kifejezésre juttatni az egészséges környezethez való jog alkotmányos tartalmát és kímélni a támadott hatályos jogot. Eközben elejét veszi annak, hogy jogszabály-értelmezéssel lerontsák az egyszerű törvényekben megjelenő általános zsinórmértéket. Azzal konkuráló jogszabályhelyek rugalmas értelmezése sem vezethet ugyanis a környezeti elemek és a természeti értékek sérüléséhez, mert az alkotmányos követelmény feljebb emeli a garancia szintjét, és ezáltal megalapozza az indítványban felvetett alkotmányossági aggályok elutasítását.
- [68] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapján lefolytatott alkotmányossági felülvizsgálatban nem minősíthető visszalépésnek a zöldhatóságok kormányhivatalokba történő beolvasztása, ezért az indítványt a rendelkező rész 3. pontja szerint elutasította.
- [69] Az a kockázat, ami az integrált általános területi államigazgatási szervezeti rendszer működésében környezet- és természetvédelmi szempontból megnyilvánulhat, alkotmányos követelmény előírásával kezelhető az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően, amelyre az indokolás V. pontja emlékeztet. Az Alkotmánybíróság ezért hatásköre gyakorlása során a jelen eljárásban a rendelkező rész 1. pontja szerinti követelményt állapított meg, amely az Alaptörvény rendelkezéseit [a P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését] érvényre juttatja. Erre a döntésre az Abtv. 46. § (3) bekezdése biztosította a hatáskört az Alkotmánybíróság

számára. Az alkotmányos követelmény azért a Kvt. 66/A. § (1) bekezdéséhez, valamint a Tvt. 38/A. § (1) bekezdéséhez fűződik, mert ezen törvényi szabályok „vagy szakkérdésként” fordulatai teszik lehetővé az Indokolás IV.5. pontjában azonosított veszély, kockázat lehetőségét.

V.

- [70] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése alapján hivatalból vizsgálta, hogy a környezet-és természetvédelmi hatósági eljárásra vonatkozó szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos-e. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben ugyanis azt észlelte, hogy az integrált szervezeti rendszerben megváltozott néhány eljárási szabály kihatása a hatósági döntés jogszerűségének a garanciáira.
- [71] 1. A szervezeti és az eljárási szabályok az anyagi jog szolgálatára hivatottak. Ezek közül az Alkotmánybíróság megállapította az Indokolás IV. pontjában, hogy a szervezeti szabályozás módosítása nem áll ellentétben az Alaptörvénnyel, amennyiben alkotmányos követelmény a biztosítéka a jövőben annak, hogy az anyagi rendelkezések tartalma az Alaptörvénynek megfelelően kifejeződik a hatáskör gyakorlásában. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy kimutatható-e hiányosság az eljárási rendelkezések között, amelyek az integrált hatósági szervezeti rendszer mechanizmusain keresztül hivatottak az anyagi jog érvényre juttatására.
- [72] 1.1. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog alanyi alapjogi oldalának a sérelmét már több alkalommal megállapította az utóbbi időben. Ilyen döntés volt például a fentebb hivatkozott Abh1., Abh2. és Abh3. Ez a gyakorlat azonban nem bontotta le az alapjog objektív, intézményvédelmi oldalát, amelyet a 28/1994. (V. 20.) AB határozat (ABH 1994, 134, 138) még túlnyomónak és meghatározónak tekintett. Az önállósult és önmagában vett intézményvédelmet az Alaptörvény hatálya alatt először az Abh2., Indokolás [80] bekezdése ismerte el, legutóbb az Abh1., Indokolás [17] bekezdése szólt róla. Hivatkozható továbbá az Abh3., Indokolás [86] bekezdése, a 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [13] bekezdése, valamint a 3374/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [13] bekezdése is, jóllehet utóbbi kettő döntés nem adott helyt az indítványnak.
- [73] Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a jogalkotónak eljárási garanciákat is nyújtania kell az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében, függetlenül attól, hogy az alanyi alapjogi vetület sérelmét mennyiben vitatják sikeresen az indítványozók az Alkotmánybíróság előtt. Ezért az Alkotmánybíróság azt elemezte, hogy a szakhatósági állásfoglalást a kormányhivatalokon belüli, illetve azok közti eljárásokban leváltó szakkérdés vizsgálata a hatályos jogban kielégíti-e az intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó elvárásokat.
- [74] 1.2. A vizsgálat során az Alkotmánybíróságnak mindvégig szem előtt kellett tartania az egészséges környezethez való jog mindkét vetületéhez hozzátartozó jellegadó sajátosságát, amely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXI. cikk (1) bekezdéséből következik. Ez úgy foglалható össze, hogy az egészséges környezethez való jog körében meghatározó jelentősége van az elővigyázatosság és a megelőzés elvének. Az Alkotmánybíróság ezt az elvet állandó gyakorlata részévé emelte korábbi döntéseiben (lásd először: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH, 1994, 134, 140–141.; legutóbb: Abh3., Indokolás [87]). Azáltal ugyanis, „hogy az Alaptörvény kifejezetten is nevesíti a P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, általánosságban is azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is” (Abh2., Indokolás [14]).
- [75] 2. A szakhatósági közreműködés és a szakkérdés szervén belüli (vagy azonos hatáskörrel rendelkező szervek közti) megválaszolása között több lényeges különbség mutatható ki az eljárás jogi jellemzői tekintetében. Az Alkotmánybíróság négy eltérésre mutat rá az alábbiakban.
- [76] 2.1. Egyrészt a szakhatóság állásfoglalása a kérelmező hatóság vezetője számára jogi kötőerővel rendelkezik (lásd: az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 55. § (1) bekezdés).

dése]. Szakhatósági eljárásban továbbá nincs jogszerű lehetőség arra, hogy a kérelmező hatóság munkatársa utasítsa a szakhatóság munkatársát.

- [77] A szakkérdésre adott „belső” válasz ettől eltérően nem köti a kormány megbízottat akkor sem, ha hivatala egyik szervezeti egysége (osztálya, főosztálya) adta és akkor sem, ha kompetens szervezeti egység hiányában egy másik kormányhivatal megfelelő egységét keresték meg annak beszerzése érdekében. Utóbbi esetben a szakkérdést megkeresésre vizsgáló állami tisztviselő a vizsgálatot kérő kormányhivatal feladatellátásért felelős szervezeti egysége vezetőjének utasításai szerint köteles eljárni [lásd: a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás 24. § (1)–(3) bekezdései és 25. § (1)–(3) bekezdései].
- [78] 2.2. Másrészt a szakhatóság kötelező állásfoglalása a hatósági döntés rendelkező részében szerepel, annak egyik kötelező eleme kifejezett törvényi rendelkezés értelmében [lásd: Ákr. 81. § (1) bekezdése]. Ezzel szemben a szakkérdésre adott válasza nem vonatkozik hasonló követelményre. A szakhatósági állásfoglalás indokolását a kérelmező hatóság köteles a saját döntése indokolásába illeszteni kifejezett törvényi rendelkezés értelmében [lásd: Ákr. 81. § (1) bekezdése]. Ez a követelmény sem érvényesül a szakkérdésre adott válasz esetében.
- [79] Ezzel összefüggésben arra is szükséges rámutatni, hogy az Ákr. szabályai szerint a hatóság a tényállást köteles tisztázni a szabad bizonyítás elve szerint (Ákr. 62. §). Az így megállapított tényállást értelemszerűen nem a döntés rendelkező része, hanem az indokolás tartalmazza [Ákr. 81. § (1) bekezdés]. Ahogy arra a jelen határozat Indokolásának V.1.2. pontjában hivatkozott a testület, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése részét képező elővigyázatosság és megelőzés elve tükrében a hatályos szabályozás azért vet fel alkotmányossági aggályokat, mert nem szól arról, hogy a kormányhivatalnak a természetet és a környezetet érintő engedélyező határozata rendelkező részében kötelező kifejezetten megállapítania, hogy a határozatban foglaltak teljesítése – engedélyezés esetén – nem veszélyeztet vagy nem károsít természeti értéket, illetve környezeti elemet. A rendelkező részi megjelenítés nem keletkeztet új hatáskört a hatóság számára, csupán a meglévő hatáskör gyakorlásának ad nyomatékot a környezet- és természetvédelemmel érintett ügyekben a tényállás megállapítása során. E megállapításra vonatkozó döntési elemnek azonban ki kell tűnnie a rendelkező részből.
- [80] Utalni kell arra, hogy a szakkérdés nem jelent egyúttal szakértői kérdést is. Ezért a hatóság környezet- és természetvédelemmel foglalkozó szervezeti egysége nem szakértői véleményt bocsát ki akkor, amikor a hatóság határozatának meghozatalában közreműködik. A tényállás-megállapítás részeként értékelendő tehát az adott szervezeti egység belső feljegyzése, ami nem zárja ki, hogy a hatóság szükség esetén az Ákr. által felkínált bármely bizonyítási eszközt igénybe vegyen.
- [81] A hatósági döntés indokolásának a minősége elemi összefüggésben áll a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, amelyet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése foglal magában. A jogállami követelményrendszernek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a *fair* hatósági eljárás-hoz való jogot. Az alapjogi jogvédelem kiterjed többek között a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [29]}. Azt is megállapította már az Alkotmánybíróság, hogy „[a] tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy [...] az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják. Az elvek összefüggésben állnak a jó közigazgatás fogalmával, valamint a közigazgatási eljárásjog közös európai elveivel. [...] A tisztességes hatósági eljárás alapvető követelménye, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályi rendelkezéseket. A tisztességes hatósági eljárás azonban nem pusztán a jogszabályok megtartásával azonos, bár az mindenképpen szükséges feltétele annak” {3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [82] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog jogállami követelményrendszerben való érvényesülése azt követeli meg, hogy kifejezett törvényi rendelkezés tisztázza, mit és miként kell hatósági döntésbe foglalni a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szakkérdés vizsgálata körében. Ennek meghatározása a törvényalkotó hatáskörébe tartozik az Indokolás V.3. pontjában írtak szerint.
- [83] 2.3. Harmadrészt önálló pontban nevesített semmisségi ok, ha a döntést a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg [lásd: Ákr. 123. § (1) bekezdés b) pont]. A szakhatóság kötelező állásfoglalása ugyanis az állami akarat hordozója. A szakkérdés vizsgálatának a mellőzését *expressis verbis* nem minősíti az eljárási kódex semmisségre okot adó súlyos eljárási szabálysértésnek. A szakkérdés vizsgálata ugyanis nem más, és nem is több mint a tényállás tisztázásának egyik eljárási eszköze. A szakkérdésre adott válasz nem fejez ki önálló állami akaratot.

- [84] 2.4. Végül azt szükséges kiemelni, hogy a szakhatóság kötelező állásfoglalása a jogszerűség biztosítása szempontjából is jelentősen különbözik a szakkérdésre adott választól. Ezen eltérés felvázolása érdekében ki kell térni röviden a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése] egyik részjog-sítványára, valamint a jogorvoslathoz való jogra [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére].
- [85] Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi döntésében úgy fogalmazott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése részét képező bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban, hogy ennek van egy sajátos vetülete, „mégpedig az a rész, amelyik a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági felülvizsgálatakor érvényesül. Ezek szerint annak érdekében, hogy a közigazgatási bíraskodás ne csak formálisan létezzen, hanem érdemben működjön, a tisztességes bírósági eljárás részelemeként a törvényalkotónak olyan szabályokat szükséges lefektetnie, amelyek lehetővé teszik többek között azt, hogy az alperesként eljáró közigazgatási szerv mérlegelését a bíróság felülbírálja a jogszerűség szempontjából” (Abh3., Indokolás [43]). Ehhez azt is hozzátette a testület, hogy „[a] bírósághoz fordulás joga tehát általánosságban azt az elvárást támasztja a szabályozással szemben, hogy a peresített igényekről érdemi döntést hozhasson az eljáró bíróság. Ennek érdekében a jogalkotónak olyan eljárást kell lehetővé tennie, amelyben az irányadó jogszabályi rendelkezések tükrében a bíró határozhat arról, mi jogos és mi nem az. Az érintett alapjog célja tehát az eljárás minőségének a védelme. A bírósághoz fordulás értelmét ugyanis az érdemi bírói döntés meghozatalának a lehetősége adja, amely megméri a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel” (Abh3., Indokolás [47]).
- [86] Az Alkotmánybíróság a 2/2013. (I. 23.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének két eleme van: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága [2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35] és [37]; megerősítette: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82], egyik legutóbbi döntés: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [67]]. Az Alkotmánybíróság azt vezette le korábbi döntéseiben, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből „a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságának az igénye következik, vagyis hogy képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. Ezt az Alkotmánybíróság úgy fogalmazta meg, hogy „[m]inden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslat lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát [9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [20]]” [lásd legutóbb: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [69]].
- [87] 2.5. A környezet és a természet passzív alanyként elszenvedti a károkozó avagy veszélyeztető emberi beavatkozás következményeit. Ezért rendkívül jelentős, hogy a környezeti elemet vagy természeti értéket érintő hatósági döntés világosan kifejezésre juttassa a vonatkozó szakkérdésre adott választ és annak indokait. A környezet és a természet – végső fokon az életfeltételek fenntarthatósága – érdekében jogorvoslatot keresők – például a környezetvédő szervezetek – csak így tudják azonosítani az esetleges sérelmes pontokat, vagy azok bekövetkezésének a veszélyét. Ehhez megfelelő szabályokra van szükség, különben *senki* sem lesz képes a hatósági döntés által okozott jogsértés hatékony vitására és a bíróság nem lesz abban a helyzetben, hogy megalapozott döntést hozzon a kereseti kérelemről, amely egyfelől mindenki jogát, másfelől az állam és mindenki kötelezettségét érinti alapjogi értelemben. Egyrészt ugyanis Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, másrészt a természeti erőforrások védelme, fenntartása és megőrzése az állam és mindenki kötelessége [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés, XXI. cikk (1) bekezdés].
- [88] Figyelemmel arra, hogy a szakhatósági eljárást a praktikum működteti, a kötelező állásfoglalással szemben nincs önálló jogorvoslat. Ennek ellenére biztosítottak azok a feltételek, amelyek lehetővé teszik, hogy a szakhatóság döntésével szemben alapjogi értelemben véve hatékony jogorvoslatot nyerhessen az ügyfél, illetve gyakorolhassa bírósághoz fordulási jogát. A közigazgatási eljárási kódex szerint ugyanis a szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg, valamint főszabály szerint a szakhatóságra a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni [lásd: Ákr. 55. § (2)–(3) bekezdés]. E rendelkezések tehát az arra jogosultakat olyan helyzetbe hozzák, amelyben minden jogi feltétel adott számukra ahhoz, hogy eldöntsék, élnek-e, és ha igen, milyen körben jogorvoslattal, illetve, hogy a bírósághoz fordulnak-e a (másodfokon) véglegessé vált hatósági döntéssel szemben. A rendelkező részből megismerhetik a szakhatóság döntését, a hatósági döntés indokolásából előbbi magyarázatát, a szakhatóság eljárása pedig jogilag ugyanolyan minőséget képvisel, mint a megkereső hatóság eljárása. Mindezek a garanciák a szakkérdés vizsgálata során hiányoznak. Ez azért van így, mert a hatályos szabályozás nem vonatkoztatja megfelelően a szakhatósági eljárás garanciális szabályait a szakkérdés vizsgálatára.

- [89] 3. Az Alkotmánybíróság az előbbieket alapján azt állapította meg, hogy az eljárási szabályozás hiányosságai miatt nem biztosított, hogy a járási hivatal, illetve a kormányhivatal a természetet és a környezetet érintő engedélyező határozata rendelkező részében köteles kifejezetten megállapítani, hogy a határozatban foglaltak teljesítése nem veszélyeztet vagy károsít természeti értéket, illetve környezeti elemet.
- [90] Ahogyan az Alkotmánybíróság megállapította a jelen határozat Indokolásának IV. pontjában, nem alapozható az integrált hatósági szervezeti rendszer alkotmányossági felülvizsgálata arra a hipotézisre, hogy a kormányhivatal (járási hivatal) a jogszerűtlen döntésekre rendezkedik be, de az egészséges környezethez való jog objektív, intézményvédelmi oldala megköveteli, hogy ha mégis jogellenes döntés születne, a jogi szabályozás garanciális rendelkezésekkel segítse a jogsérelem hatékony orvoslását. Ezek közé tartozik a rendelkező rész fentiek szerint hiányolt eleme.
- [91] Az egészséges környezethez való jog érvényesülésén túl a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, a jogorvoslathoz való joggal és a bírósághoz fordulás jogával is szoros kapcsolatban áll a mulasztás megállapítása. Ezek ugyanis együttesen, egymást erősítve követelik meg azt, hogy a jogalkotó töltsen ki tartalommal azokat a hézagokat, amelyek azáltal keletkeztek a közigazgatási eljárásjog szövetén, hogy a zöldhatóságokat a kormányhivatalokba integrálták. A mulasztás tehát abban áll, hogy az anyagi jog érvényesülését a jelenlegi szervezeti rendszerben nem szolgálja kielégítő módon az eljárási jog a környezet- és természetvédelmi hatósági eljárásokban, amikor a hatóság szakkérdést vizsgál. Ez a hiány kétséges teszi, hogy a rendelkező rész 1. pontjában előírt alkotmányos követelmény teljesülése számon kérhető legyen végső fokon a közigazgatási bíróság előtt.
- [92] Ez a joghézag jogértelmezéssel nem tölthető ki, ahhoz jogalkotásra van szükség. Ebben a vonatkozásban emlékeztetni kell egyfelől arra, amit az Indokolás IV.4.1. pontjában már idézett az Alkotmánybíróság: „a területi államigazgatás szervezeti oldalának átalakításához szükséges ugyanakkor a hatósági eljárások szabályozásának megfelelő átalakítása is” (a Tászm. javaslatának általános indokolása). Másfelől arra is figyelemmel kell lenni, hogy a jogalkotó a Kttm. megalkotására irányuló első javaslatában a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 14. §-át egy új, (5) bekezdéssel tervezte kiegészíteni. Ez pedig a következő volt: „Amennyiben a 44. § (1) bekezdése szerinti szakkérdést a hatóságként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálja, a szakkérdés vizsgálatával kapcsolatban kormányrendelet e törvény rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg, ennek során elrendelheti e törvény szakhatósági eljárásra vonatkozó egyes szabályainak megfelelő alkalmazását.”
- [93] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 2. pontjában az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján azt állapította meg, hogy a hatályos eljárási szabályozás lényeges tartalma hiányos. Nem szól arról, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az engedély alapján kifejtett tevékenység környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról. Az egészséges környezethez való jog Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből levezetett tartalma (az elővigyázatosság és a megelőzés elve), megerősítve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel is, azt az objektív követelményt támasztja a törvényalkotóval szemben, hogy kifejezett rendelkezésekkel szabályozza akár az Ákr.-ben, akár az ágazati törvényekben azt, hogy miként szükséges megjeleníteni a hatósági döntés rendelkező részében a környezeti elem, természeti érték megóvására vonatkozó megállapítást. A hatáskör mikénti gyakorlásának – annak indokaival együtt – kétség kívül megállapíthatónak kell lennie a döntésből. A hiányok pótlása érdekében az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést arra, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30-ig tegyen eleget.

VI.

- [94] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [95] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert álláspontom szerint a jogalkotói mulasztás szélesebb szabályozási körben áll fenn, mint ahogy azt a többségi döntés megállapította.
- [96] 1. Az Alkotmánybíróság közelmúltban meghozott döntései, úgy gondolom, hogy megerősítették azt az Alaptörvény hatálybalépése előtt kialakult gyakorlatot, amely szerint az egészséges környezethez való jog alkotmányos védelme kiemelt jelentőségű az alapvető jogok védelmének rendszerében. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben is utalt arra, hogy korábbi határozatainak egyes megállapításai „nagy hazai és nemzetközi elismerést aratott”. Hozzátette ehhez az Alkotmánybíróság azt is, hogy „az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz” (Indokolás [110]). Véleményem szerint továbbra is indokolt ennek a gyakorlatnak a fenntartása és megerősítése.
- [97] Fontosnak tartom kiemelni azt is – amint erre a konkrét ügyben benyújtott állásfoglalások is utalnak –, hogy az egészséges környezethez való jog eltérő szemléletű jogvédelmet igényel, mint más alapjogok {Abh2., Indokolás [17], [20]}. Ennek oka, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az egészséges környezethez való jog védelme körében ezért kiemelt szempont a védelem elért szintjének a fenntartása és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembe vétele.
- [98] Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy „közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit [...] olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életesélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa” (Indokolás [28]). A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan ezért „megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé” {28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134., 140–141.; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]}.
- [99] A fenti szempontok miatt az egészséges környezethez való jog védelmi rendszerében a megelőzésnek és az elővigyázatosság elvének meghatározó jelentősége van. Az Alkotmánybíróság több döntésében kifejezetten hangsúlyozta, hogy „[a]z elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be” {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [45]; 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [75]}.
- [100] A kifejtettek alapján ezért, a környezetvédelem területén a fegyelmi, polgári és büntetőjogi szankció lehetősége önmagában nem elegendő az alkotmányos védelem biztosításához. E jogkövetkezmények kilátásba helyezése révén ugyanis csak utólag lehet reagálni a már bekövetkezett – sokszor visszafordíthatatlan – károokra. A jogi felelősségre vonás pedig – a környezet védelme szempontjából – jórészt hatástalan, mert ezzel nem lehet jóvátenni a bekövetkezett „környezetvédelmi sérüléseket”. Kiemelt jelentősége van ezért e területen a prevenciónak, amely az állam kötelezettségévé teszi annak biztosítását, hogy már a hatósági engedélyezési eljárásokban – figyelemmel az elővigyázatosság és megelőzés elvére – fel kell tárni azokat a kockázatokat, amelyek a károsodás veszélyével fenyegetnek.

- [101] 2. A környezethez való jog alkotmányos védelme azért is sajátos jellegű, mert ezen „jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátni” {28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138; megerősítette: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]}.
- [102] Véleményem szerint annak a kérdésnek a megítélése során, hogy a hatályos szabályozás alapján létrejött szervezetalakítási megoldások keretében az érintettek mennyiben tudják érvényesíteni a környezeti, illetve természetvédelmi szempontokat, nem lehet figyelmen kívül hagyni az ügyben előterjesztett szakmai állásfoglalásokat.
- [103] E körben fontosnak tartom kiemelni az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalását, amelyben hangsúlyosan jelenik meg: „a környezethez való jog, illetve a P) cikkben megjelenő állami kötelezettség megfelelő teljesítése olyan szervezeti kereteket indukál, amelyek garanciát adnak arra, hogy a környezeti szempontok nem kerülhetnek háttérbe, nem olvadhatnak fel más szempontok között, hanem azoknak megfelelő érvényesüléséhez a szervezeti önállóság, függetlenség, megfelelő erőforrások és ugyanakkor lehetőleg a különböző környezeti elemek védelmének minél komplexebb szemlélete szükséges” (2–3. oldal).
- [104] Emellett fontosnak tartom kiemelni: a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes hangsúlyozta, hogy a korábbi védelmi szinthez képest visszalépést jelent, hogy a környezeti és természeti szempontok érvényesítésének kötelező jellegét biztosító eljárási garanciák helyébe más – akár anyagi jogi – garanciák nem léptek. Emellett problémát jelent, hogy a közvetlen szakmai irányítás közvetetté vált, ami lehetővé teszi a szakértelemmel rendelkező és a szakértelemmel nem rendelkező kormányhivatalok joggyakorlatának eltérő fejlődését. Ezzel a környezeti elemek védelmének eltérő szempontjai alakulhatnak ki, és az alanyi joghoz tartozó eljárási garanciák korlátozottabbakká válhatnak az ügyfelek és a társadalmi szervezetek számára.
- [105] Az ügyben érkezett állásfoglalások tehát kiemelik, hogy az integrált államigazgatási rendszer keretében különösen problémát jelent: (i) megszűnt a szervezeti és eljárási garancia az ökológiai korlátok kötelező figyelembe vételére; (ii) nincs garanciája az egységes joggyakorlat kikényszeríthetőségének; (iii) az ügyfelek eljárási jogszolgáltatásai korlátozottakká váltak, illetve a hatóság gyakorlatától függően alakulnak; (iv) megbontja az egységes környezetvédelmi hatósági nyilvántartás teljes körűségét; (v) bizonytalanná vált a társadalmi szervezetek ügyfélképessége; (vi) leszűkült a társadalmi kontroll lehetősége.
- [106] Véleményem szerint a határozat rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény a fentiekben hivatkozott problémák közül csak az egyiket kísérli meg orvosolni. Álláspontom szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság döntésének valamennyi, a szakmai szervezetek által felvetett problémát érintenie kellett volna.
- [107] 3. A jogalkotó a szervezeti átalakítások során – amint erre az Alkotmánybíróság részére megküldött szakmai anyagok egyértelműen rámutatnak – abból a feltételezésből indult ki, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez és az Alaptörvény P) cikkében nevesített nemzeti közös örökség védelméhez elegendő az anyagi jogi szabályok változatlanul hagyása, mert azok érvényesülését nem befolyásolja a szervezeti átalakítás. Az anyagi jogi szabályok érvényesítéséért pedig a kormány megbízott amúgy is felelősséggel tartozik.
- [108] Véleményem szerint a fentiekben hivatkozott szakmai állásfoglalások egyértelműen alátámasztják azt is, hogy a szervezet átalakítás folytán a környezet és a természet védelmének jogszabályi szintjében visszalépés történt. Ennek egyik oka, hogy a jogalkotó nem teremtette meg azokat a garanciális szabályokat, amelyek a korábbi modellt jellemezték. Ezzel összefüggésben a központi kérdésnek a legtöbb szakmai anyag azt tekinti, hogy az új modell bevezetésével egyidejűleg milyen garanciák vették át a korábbi szervezeti önállóságból következő garanciákat. Ebből következően hangsúlyozandó, hogy a régi szervezeti rendszerben a hatóságok önállósága volt a legfőbb garanciális eleme az egészséges környezethez való jog érvényesülésének. E garanciális elem ugyanakkor a jelenlegi szabályozási rendszerben eltűnt.
- [109] Emellett fontosnak tartom kiemelni, hogy a környezetvédelmi szabályozás változásának alkotmányosságát a korábban fennálló védelmi szintet biztosító anyagi és eljárási jogi szabályok és az új szabályok összevetésével kell megítélni. Amint azt az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben kiemelte: „az alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia” (Indokolás [80]). Az egészséges környezethez való jog érvényesülésének elengedhetetlen feltétele az is, hogy a jogalkotó egyértelmű anyagi és eljárási jogi garanciákkal biztosítsa az elért védelmi szint megtartását.
- [110] Az a jogszabályi környezet, amelyhez alkotmányos követelményt kell megfogalmazni, úgy gondolom, hogy nem tesz eleget ennek az elvárásnak. Ebből következően, véleményem szerint, az Alkotmánybíróságnak ebben a körben is jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania, és a jogalkotót fel kellett volna hívnia: alakítsa ki annak egyértelmű garanciális szabályait, hogy a hatóság döntés-

hozatala során a környezetvédelmi és természetvédelmi szempontokat ne rendelhesse más szempontok alá, illetve, hogy azok a garanciális szempontok, amelyek a korábbi – önálló hatósági – modellt jellemezték, a hatályos szabályozás keretében is biztosítsák az egészséges környezethez való jog érvényesülését.

- [111] 4. Összegezve a fentieket, úgy gondolom, hogy az egészséges környezethez való jog körében meghatározó jelentősége van a megelőzés elvének. A környezetvédelmi és természetvédelmi szempontok értékelése ezért kiemelten fontos érdek a hatósági eljárásban, mert ezen szempontok figyelmen kívül hagyása, vagy nem megfelelő értékelése visszafordíthatatlan károsodásokhoz vezethet.
- [112] Álláspontom szerint az ügyben rendelkezésre álló szakmai anyagok alapján nem kétséges, hogy az a szabályozás, amely a korábbihoz képest már nem minden esetben biztosítja, hogy a környezetvédelmi hatáskörbe tartozó eljárásokat, a környezetvédelmi szakkérdés vizsgálatát az arra szakértelemmel rendelkező szervezeti egység végezze, önmagában visszalépést jelent.
- [113] A korábban meglévő garanciákat ezért a meglévő szervezeti struktúrában is biztosítani kell. Véleményem szerint azonban nem elegendő e probléma kezelésére a határozat 1. rendelkező részi pontja szerinti alkotmányos követelmény megfogalmazása, hanem a 2. rendelkező részi pontban megállapított jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett a jogalkotó számára szélesebb körben kellett volna jogalkotási feladatot megállapítani.
- [114] Ennek keretében, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak arra kellett volna felhívnia a jogalkotót, hogy az önálló környezet- és természetvédelmi hatóságok hatásköreinek az integrált igazgatási rendszerbe telepítésével egyidejűleg alakítsa ki annak garanciális szabályait, amelyek – figyelemmel a fentiekben hivatkozott szakmai állásfoglalásokra – a környezetvédelem elért védelmi szintjének megtartásához szükségesek.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [115] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával.
- [116] Jóllehet a határozat indokolásának [60] bekezdése elismeri: „nem alapozható az alkotmányossági felülvizsgálat arra a feltételezésre, hogy a Kormány egyik, méghozzá az Alaptörvényben nevesített általános hatáskörű területi államigazgatási szerve kevésbé szolgálja az anyagi jogszabályok érvényre juttatását, mint a Kormány másik, az Alaptörvényben egyébként meg sem jelenő szakigazgatási szerve”, a hivatkozott rendelkező részi pontokat és azok indokolását a határozat egy ilyen tényállásból levont feltételezésre építi. Ennek következménye egy túlzottan általános megfogalmazású alkotmányos következmény, valamint a végső soron alaptörvény-ellenes helyzet megállapítása.
- [117] Ezt az ellentmondást és az ebből adódó következtetést nem tudom elfogadni. Álláspontom szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikke együttes értelmezésükben sem alkalmasak arra, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály alapján indokolatlan törvényalkotási kényszerrel teremtve jogalkotási mulasztást megállapíthasson.
- [118] Támogatni tudtam volna ugyanakkor egy olyan, a jogalkalmazás elé állítandó alkotmányos követelményt, amely az Alaptörvény ezen rendelkezéseivel összefüggésben az eddigi védelmi szinttől való visszalépésnek a tervezet szerint valós kockázat megvalósulásának megelőzését lenne hivatott szolgálni. Egy ilyen alkotmányos követelmény egyrészt konkrétabb formában jelölhette volna meg azt az elvárást, amit a határozat rendelkező részének 1. pontja tartalmaz. Másrészt az alkotmányos követelmény kifejezésre juttathatta volna azt a szándékot is, amit a határozat rendelkező részének 2. pontja takar, nevezetesen, hogy a hatáskör címzettje egyedi döntésében adjon számot az adott ügyben annak a természetvédelemre, illetőleg a környezetvédelemre gyakorolt várható hatásáról.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [119] A rendelkező rész 1., 3. és 4. pontjával egyetértek, a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességnek a rendelkező rész 2. pontjában foglalt körülírását azonban nem tartom kielégítőnek.
- [120] 1. Az indítvány elbírálásának egyik sarkpontja a környezet- és természetvédelem, valamint az egészséges környezethez való jog alaptörvényi védelme, másik sarkpontja a jogalkotónak az a joga, hogy az állam szervezeti felépítését az Alaptörvény keretei között szabadon alakíthassa. Ez utóbbi kapcsán az Alaptörvény 15. cikkének (2) bekezdése a kormánynak az államigazgatás szervezete törvény keretein belül történő alakítására kifejezetten felhatalmazást adott.
- [121] 2. Ugyanakkor magam is úgy ítélem meg, hogy az államigazgatás szervezeti rendszerének módosítása mellett a jogalkotó nem fordított kellő figyelmet a környezet és a természet védelme szintjének csökkenésével szembe- ni garanciák megteremtésére. E tekintetben alapvetően egyetértek Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében foglalt érvelésével.
- [122] 3. A rendelkező rész 2. pontjában foglalt mulasztás körülírását túlzottan szűknek tartom. Azzal eleve nem értek egyet, hogy a mulasztás megállapításának megfogalmazása kifejezetten konkrét jogi rendelkezés megalkotására inspirálja a jogalkotót. Nézetem szerint az Alkotmánybíróság szerepkörébe nem fér bele, hogy mulasztás kimondásába foglaltan konkrétan határozza meg a megalkotandó jogi rendelkezés tartalmát.
- [123] Ettől függetlenül is azonban a mulasztás formájában inspirált szabály megalkotását kevésnek tartom az alkotmányjogi probléma kezelésére. Ennél csak lényegesen szélesebb körben megalkotandó garanciák azok, melyek biztosítani tudnák a környezetvédelem korábban elért védelmi szintjének megőrzését. Ezek meghatározásában a megelőzés és az elővigyázatosság elvének volna véleményem szerint kulcsszerepe; olyan döntési mechanizmus kialakításának, ami nem teszi lehetővé a környezet- és természetvédelem szempontjainak háttérbe szorítását, és amely a visszafordíthatatlan károk megelőzésére is alkalmas, hatékony jogorvoslat lehetőségét biztosítja a környezet- és természetvédelem értékeit esetlegesen sértő közigazgatási döntésekkel szemben.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [124] A többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával nem értek egyet, ezért az Abtv. 66. §. (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom jelen határozathoz.
- [125] Míg az indítvány elutasítását és részbeni visszautasítását támogatni tudom, addig – jelenlegi formájában – nem értek egyet a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelménnyel és a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem.
- [126] 1. Álláspontom szerint a határozat rendelkező részének 1. pontjában deklarált alkotmányos követelmény olyan elvárást fogalmaz meg a hatósági döntéshozatal során, mely a vonatkozó jogszabályokból egyébként is következik, így külön kimondása a jogalkalmazó számára szükségtelen. Tévesnek tartom az alkotmányos követelmény kiindulópontját: ennek értelmében ugyanis a hatósággal szembeni kívánalomként fogalmazódik meg, hogy döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá; vagyis abból a feltevésből indul ki, hogy a hatóság más szempontokat fog előnyben részesíteni a természet- és környezetvédelem – véleményem szerint is kiemelten fontos – szempontjai rovására.
- [127] Ezzel szemben – többek között – a Kvt. 66/A. § (2) bekezdése, valamint a Tvt. 38/A. § (2) bekezdése *expressis verbis* kizárják a hatóság hozzájárulásának megadását („nem járulhat hozzá”) akkor, ha a tervezett tevékenység környezeti elemet, illetőleg természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana.

- [128] 2. Nem értek egyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem; véleményem szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből nem következik a jogalkotónak olyan szabályozási kötelezettsége, melynek értelmében a hatóság a határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról kifejezett megállapítást kellene tennie. Éppen a Kvt. és a Tvt. fentebb már hivatkozott rendelkezései – azaz a Kvt. 66/A. § (2) bekezdése, valamint a Tvt. 38/A. § (2) bekezdése – rögzítik, hogy a hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet, illetőleg természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana.
- [129] Véleményem szerint a fenti rendelkezések értelmezéséből az következik, hogy a hatóság eljárása során vizsgálja a veszélyeztetés vagy károkozás lehetőségét, és amennyiben ezek fennállásának reális lehetőségét látja, a kérdéses tevékenység végzéséhez nem járulhat hozzá. E rendelkezések nyelvtani értelmezéséből levezethető ennek ellenkezője is; vagyis a hatóság csak abban az esetben járulhat hozzá valamely tevékenységhez, ha meggyőződött arról, hogy az a fenti értékeket nem veszélyezteti vagy károsítja.
- [130] A fentieknek megfelelően sem az alkotmányos követelmény, sem a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását nem tudtam támogatni.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [131] A különvélemény 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/2092/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 36. számában.

