

JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11/2092-16/2015
Érkezett:	2016 MÁJ 24.
Példány:	Kezelőiroda:
Melléklet:	db

Válasz az Alkotmánybíróság megkeresésére
az II/2092-5/2015 ügyszámú ügyben

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) szerint a biztos jövő nemzedékekért felelős helyettese kiemelt figyelemmel követi az egészséges környezethez való jog, illetve az Alaptörvény P) cikkében nevesített nemzet közös örökségének védelmét befolyásoló jogszabályi és szervezeti változásokat, és a jogalkalmazást. E felhatalmazásra alapítva és dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró végzésében foglaltak szerint az alábbiakban fejtem ki általános és a konkrét kérdésekre vonatkozó véleményem az 52 országgyűlési képviselőnek az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványáról, amelyben az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálatát kérték azon jogszabály módosítások tekintetében, amelyek megítélésük szerint „felszámolták azokat a törvényi garanciákat, amelyek eddig a környezethasználat önálló hatósági eljárásban való engedélyezéséhez kapcsolódtak, megszüntették a területi hatáskörrel rendelkező zöldhatóságokat úgy, hogy a korábban önálló hatáskörök elkülönült gyakorlatára semmilyen garanciát nem hagytak, egyben a jövőre nézve a kijelölt környezetvédelmi hatóság hatósági döntése nélkül is lehetővé tették környezethasználat megkezdését és folytatását”; és amely változtatásokra „a jogalkotó minimális felkészülési időt biztosított, illetve azokat a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni rendelte.”

Véleményem szerint a változtatások több szempontból is a már elért jogszabályi védelmi szinthez képest visszalépést jelentenek, amit már a jogalkotási folyamat során a jogalkotónak rajtam kívül többen is jeleztek. Ezért fontosnak tartottam véleményemet a jogalkotási folyamat részletes bemutatására is kiterjeszteni. Az alábbi vélemény így három részből áll:

- I. A szervezet átalakítását megalapozó és megteremtő jogalkotási folyamat
- II. Az önállóságra illetve az integrációra épülő két rendszer összehasonlítása a visszalépés szempontjából
- III. Válaszok az Alkotmánybíróság által feltett kérdésekre

I. A szervezet átalakításának folyamata

I.1 A környezet- és természetvédelmi felügyelőségek (továbbiakban: felügyelőség) kormányhivatali integrációjára és ezzel szoros kapcsolatban az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTF) hatósági szerepkörének megváltozására az Államreform jegyében került sor. A Kormány a közigazgatás fejlesztését az Államreform részeként a kormány által elfogadott Magyar Program alapján végzi¹, így a szervezetátalakítás is annak végrehajtása. A Kormány a Magyar Programon keresztül határozta meg a közigazgatás megújításának céljait, az azok eléréséhez vezető utat, a beavatkozási területeket és az intézkedéseket az általános kormányzati cél: a Jó Állam elérése érdekében. A

¹ „Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program
A haza üdvére és a köz szolgálatában”

Magyary Program alapján a Kormány szerint „[a]z állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.

A közjó fogalma, hogy

1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt;
2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében;
3. az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.” (Magyary Program MP 12, 6.o)

A felügyelőségeket és az OKTF-et is érintő területi igazgatás és hatósági munka átszervezését a Kormány 2014. december 8-án a miniszterelnökséget vezető miniszter által benyújtott törvényjavaslat indította el (T/2329. szám, továbbiakban: Javaslat1). A Javaslat1 általános indokolása szerint a módosítások célja: „[...] az Államreform program keretében a közigazgatás hatékonyságának növelése, az eddigieknél összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosan működő területi államigazgatás megteremtése, ezáltal a Kormány területi feladatellátása hatékonyságának és eredményességének megvalósítása. Az államigazgatás átalakításának elsődleges célja a bürokrácia csökkentése, az ügyfélbarát közigazgatás megteremtése, a társadalom cselekvési szabadságának biztosítása a közérdek érvényesítése mellett.” A felügyelőségek kormányhivatalba történő integrációjával pedig biztosítani kívánta „az állampolgárok számára a szolgáltatások még könnyebb elérhetőségét.”

A Javaslat1 első lépésként a természetvédelmi törvényt úgy módosította volna, hogy a Kormányra bízta azoknak az eseteknek a meghatározását, amikor a természetvédelmi hatóság szakhatóságként lép fel,² a beadványban sérelmezett rendelkezések csak később kerültek a Javaslat1-be.

A kormányhivatal belső integrációjára tekintettel a javaslatban szerepelt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) módosítása is. A 44.§-t kiegészítő (5) bekezdés szerint „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.”

A Javaslat1 tartalmazta továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Khtv.) változtatását is, melynek eredményeként a korábban integrált szakigazgatási szervek önállóságukat elvesztve a kormányhivatal szervezeti egységévé váltak³, mely szervezet szervezeti és működési szabályzatát törvényi felhatalmazás alapján az irányításukra kijelölt miniszter, azaz a miniszterelnökséget vezető miniszter normatív utasításban adja ki a szakmai miniszter véleményének kikérése után.

Bár a Javaslat1 indokolása már tartalmazta a felügyelőségek kormányhivatali integrációját, az azt megalapozó kormánydöntést „a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről” szóló kormányhatározat (továbbiakban: kormányhatározat) tartalmazta, mely a területi szervek kormányhivatalba történő integrációját kiterjesztette a felügyelőségekre, valamint a bányakapitányságokra is⁴. A kormányhatározat az integráció szükségszerűségét „a hatékonyabb, takarékosabb, átláthatóbb és ellenőrizhetőbb államigazgatási működés feltételeinek megteremtésében” látta. Az integráció határidejeként 2015. március 1-ét jelölte meg.⁵

² „9. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosítása

9. § A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 39. § (1) bekezdésében a „szakhatóságként” szövegrész helyébe a „kormányrendeletben meghatározott esetekben szakhatóságként” szöveg lép.”

³ Khtv. 3.§

⁴ 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 3. pont

⁵ A határidőt a Kormány határozatával (1195/2015. (III. 31.) Korm. hat.) április 1-ére módosította.

I.2 Az Országos Környezetvédelmi Tanács (továbbiakban: OKT), mint a Kormány Tanácsadó testülete február 3-án tárgyalta a Javaslat1-et és az eljárási szabályokat érintő később benyújtásra kerülő tervezetet. A tervezetekkel kapcsolatos álláspontját február 9-én állásfoglalás formájában közzé tette a honlapján.⁶ Az állásfoglalás kiemeli, hogy az előterjesztésekhez a jogszabályi kötelezettség ellenére sem készültek el a hatásvizsgálati elemzések. Az OKT állásfoglalásában jelezte a tervezetekkel szembeni aggályát, s felhívta a figyelmet arra, hogy a tervezetek a visszalépés tilalmába ütközhetnek. Kérte és javasolta, hogy „[...] a törvénytervezetek további alapos, a megvalósíthatóság feltételeit és garanciáit föltáró vizsgálati elemzéseket követően kerüljenek előterjesztésre.”

I.3 A Kormány 2015. február 13-án nyújtotta be a Parlamentnek azt a törvényjavaslatát (T/3115, a továbbiakban: Javaslat2), mely egyértelművé tette a szakhatósági eljárások kormányhivatalon belüli megszűnését valamint tisztázta, hogy mit kell tenni, ha a szakhatósági eljárást szakkérdés vizsgálata váltja fel. Az általános indoklás szerint a Javaslat2 része az Államreform végrehajtásának, és megteremti azokat az eljárási szabályokat, melyek a szervezet átalakítás miatt szükségessé váltak, példaként említve a kormányhivatali rendszeren belül a szakhatósági eljárások megszűnését.⁷

A Javaslat2 megváltoztatta a környezethasználat engedélyezésével kapcsolatos eljárást, amennyiben lehetővé tette, hogy a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként vizsgálják⁸, továbbá előírta, hogy amennyiben a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság más hatósági eljárásban – jogszabály alapján – szakértőként vesz részt, akkor a szakértőkre vonatkozó feltételeket megszabó rendelkezéseket nem kell alkalmazni.⁹ Ez feltételezi, hogy hatóság nemcsak szakhatósággént, hanem szakértőként is részt vehet közigazgatási eljárásban. Módosította a Ket. eljárási költségekre vonatkozó

⁶ Az OKT állásfoglalása a Parlamenthez T/2329. számon benyújtott, az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslat; valamint a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggésben egyes törvények módosításáról, ld. <http://www.oktt.hu/>

⁷ „A Kormány kiemelt célkitűzése az Államreform program keretében a közigazgatás hatékonyságának növelése, az eddigieknél összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosan működő területi államigazgatás megteremtése, ezáltal a Kormány területi feladatellátása hatékonyságának és eredményességének megvalósítása. Mindennek érdekében került benyújtásra az Országgyűlés elé az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslat, amely egyes területi államigazgatási szerveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalokba történő integrálásához, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok belső szervezetének átalakításához szükséges, elsősorban szervezeti változásokat alapozza meg. A területi államigazgatás szervezeti oldalának átalakításához szükséges ugyanakkor a hatósági eljárások szabályozásának megfelelő átalakítása is. Az egységes fővárosi és megyei kormányhivatali, illetve járási (fővárosi kerületi) hivatali szervezet kialakításának ugyanis együtt kell járnia a hatósági eljárások egyszerűsítésével és gyorsításával. A területi államigazgatás átalakításával az eljárások intézésének a gyorsítása várható, amely nem az általános ügyintézési időtartam (21 nap) csökkentésével, hanem a bruttó ügyintézés időtartamának (azon eljárásokra is tekintettel, amelyeket az ügyintézésbe nem kell beleszámítani) csökkenésével valósul meg azzal, hogy pl. megszűnnek a kormányhivatali rendszeren belüli szakhatósági eljárások. A törvényjavaslat ezen törvényi szintű változásokhoz szükséges módosításokat tartalmazza az egyes hatósági eljárásokkal összefüggésben.”

⁸ „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.”

⁹ (2) A Ktv. 92. §-a a következő (1a) bekezdéssel egészül ki:

„(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.”

szabályait, lehetővé téve a tényállás tisztázásához tartozó költségek egy részének elváltatását az illetékektől, illetve az igazgatási szolgáltatási díjtól.¹⁰

Javaslat2 24. §-a szabályozta, hogy milyen eljárásokat kell követni 2015. április elsejétől, amikor a kormányhivatali integráció következményeként a szakhatósági eljárás megszűnik. A szakhatósági eljárások megszűnésére tekintettel a kormányhivatal előtt folyamatban lévő ügyek Ket. 33./B. §¹¹ szabályai alapján lefolytatandó egyesítését írta elő, illetve a szakhatósági eljárás megszüntetését, ha jogszabályok alapján a szakkérdést az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóság szakhatósági közreműködés nélkül a saját eljárásában vizsgálja. A természetvédelmi hatósági eljárásokra vonatkozó szabályok az 1. Javaslatba kerültek a korábbi előterjesztés szövegének megváltoztatásával.¹²

I.4 Az AJBH a tervezeteket nem kapta meg, ennek ellenére szükségesnek tartottam a Javaslat1 és a Javaslat2 elemzése után 2015. február 26-án az Ajbt 3.§ (1) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján levélben keresni meg az igazságügyi minisztert, és a javaslatokkal kapcsolatban felhívni figyelmét a környezetvédelmi intézményrendszer átalakítása miatti alkotmányos aggályaimra, utalva a környezeti károk megelőzésének alkotmányos elvére, valamint a jogszabályi védelmi szinttől való visszalépés tilalmára, az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) AB határozatára. Levelemben jeleztem, hogy „[a] hatósági rendszer az egészséges környezethez való alapjog különösen fontos intézményvédelmi garanciája, ezért a felügyelőségi rendszernek alkotmányos funkciója is van”, így a változtatásokat ebből a szempontból is vizsgálni kell. Jeleztem, hogy véleményem szerint a felügyelőségek szervezeti önállóságának megszűnése esetén jogszabályi garanciákra van szükség annak érdekében, hogy szakmai függetlenségük fennmaradhasson.

I.5 Az AJBH a törvényalkotási folyamat alatt – 2015. március 2-án – kapta meg a Földművelésügyi Minisztériumtól véleményezésre „a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségeknek a fővárosi és megyei kormányhivatalokba történő integrációjával összefüggésben egyes környezetvédelmi és természetvédelmi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról” szóló előterjesztésének tervezetét. Az alapvető jogok biztosa 2015. március 6-án megküldött véleményében felhívta az előterjesztő figyelmét arra, hogy bár a szervezetrendszer, illetve annak átalakítása a törvényi keretek között a Kormány hatáskörébe tartozik, ahogy arra az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) AB határozatában rámutatott, az egészséges környezethez való jogra tekintettel ez a szabadság nem korlátlan, mert nem engedhető meg sem a környezet állapotának romlása, sem a romlás kockázata. S jelezte, hogy ugyan az Alaptörvény P) cikke szempontjából is megállapítható, hogy nem adott intézményrendszer fenntartása a kötelező, mégis elvárás, hogy „[...] az esetleges

¹⁰ 153. § 14a. a tényállás tisztázásához szükséges, az eljáró hatóság által végzett műszeres (laboratóriumi vagy más speciális eszköz használatát igénylő) vizsgálat azon költsége, amelyet az eljárásért fizetendő illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj nem tartalmaz,

¹¹ „33/B. § (1) A hatóság együttes eldöntés céljából elrendelheti az előtte folyamatban lévő olyan eljárások egyesítését, amelyek tárgya egymással összefügg. A hatóság a döntéseit egybefoglalhatja.; (2); (3) Az eljárások egyesítése esetén a hatóság a legkorábban indult ügy ügyintézési határidején belül jár el.”

¹² 9. § (1) A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) a következő 38/A. §-sal egészül ki:

„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.”

(2) A Ttv. 85. § (1) bekezdése a következő 13. ponttal egészül ki:

(Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza)

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

(3) A Ttv. 39. § (1) bekezdésében a „más hatósági” szövegrész helyébe a „hatósági” szöveg, a „szakhatóságként” szövegrész helyébe a „, ha a szakhatósági közreműködés törvényben meghatározott eljárási feltételei fennállnak, szakhatóságként” szöveg lép.

intézményi változások közepette ne történhessen visszalépés a már elért környezetvédelmi jogszabályi védelmi szinthez képest”.

A fentiek alapján a biztos jelezte, hogy álláspontja szerint a szervezeti átalakítást végrehajtó törvényjavaslatok több intézményvédelmi garanciát is megszüntetnek. Véleménye szerint ilyennek tekintendő, hogy az integráció eredményeként a kormányhivatal hatáskörébe tartozó ügyek esetén az egyes hatáskörök gyakorlásának szakmai háttérét jelentő különböző szervezeti egységek közötti kapcsolatot miniszteri utasítással kiadott szervezeti és működési szabályzat fogja szabályozni, szemben a korábbi törvényi szintű szabályozással, hiszen a különálló szervezetek egymáshoz való viszonyát a Ket. rendezte. A két törvényjavaslat egyike sem tartalmaz olyan szervezeti garanciát, mely biztosítaná, hogy a kormányhivatalon belüli eljárásokban a környezet- és természetvédelmi érdekek érvényesítése minden más szempontból önálló, azaz töretlen maradjon. A felügyelőségek által a szakhatósági rendszeren keresztül érvényesített horizontális védelem eljárási garanciáját szüntetik meg a törvények azáltal, hogy a módosítás értelmében a kormányhivatalba integrált felügyelőség a kormány megbízott vezetése alá úgy kerül, hogy „[...] a szakhatósági hozzájárulást felváltó, a belső szervezeti egység által adott szakkérdésekről szóló „vélemény” kiadása és kötőereje törvényi szinten nem szabályozott.” A biztos továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy a „felügyelőség” szó cseréje, ha az nem a „környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság” kifejezéssel történik, hatáskör módosítását eredményezheti. A nem kellően előkészített átszervezések, a különböző szakkérdések vizsgálatával és a feltételek meghatározásával kapcsolatos hatáskörök átalakítása környezeti vagy természeti katasztrófákhoz vezethet, ahogy azt több ombudsmani vizsgálatot lezáró jelentés is tartalmazza¹³. Jelezte azt is, hogy a felügyelőségek atipikus regionális szerveződése természetföldrajzi adottságokhoz igazodott, és az azon „a rendszeren kialakult tudásbázis és szakértelem nem megfelelő módon történő integrálása aggályokat vet fel a környezethez való jog érvényesülése kapcsán.” Aggályát fejezte ki amiatt is, hogy a javaslatok alapján lehetővé válik, hogy más hatósági eljárásokban a környezet- és természetvédelmi hatóságot szakkérdéssel kapcsolatos véleményének megismerése érdekében ne, mint szakhatóságot, hanem mint szakértőt vonják be. Ez minőségi változást jelent, hiszen „[a] szakértői vélemény a tényállás tisztázásának egyik eljárási eszköze, mely nem köti a döntéshozót, míg a szakhatósági állásfoglalás az állami akarat kifejezésének azon formája, mely egyrészt lehetővé teszi a különböző hatáskörrel rendelkező hatóságok együttdöntését, másrészt pedig kötelező a hatóságra nézve.” A Javaslat2 a Ket. módosításával a kormánynak megteremtette arra a lehetőséget, hogy kormányrendelet megalkotásával a szakhatósági eljárás szabályainak alkalmazását arra az esetre is előírja, amikor a szakkérdést a belső integráció keretei között a kormányhivatal vizsgálja. Ennek meghozatala indokolt lenne a védelmi szint csökkenésének elkerülése érdekében. Véleményében kitért arra is, hogy a hatósági nyilvántartás tartalma is leszűkül, mert az csak a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság által hozott hatósági és szakhatósági döntéseket tartalmazza, és nem kerülnek bele automatikusan a kormányhivatal más hatáskörében hozott környezetvédelmi vagy természetvédelmi szakkérdést is érintő döntései. Hangsúlyozta a környezetvédelmi hatósági nyilvántartás jelentőségét a természeti erőforrások és alapvető jogok horizontális védelme szempontjából, és javasolta a nyilvántartás kiterjesztését a szakkérdésekre is.

A két törvényjavaslatot a biztos hivatala előzetes véleményezésre nem kapta meg, ezért a biztos 2015. március 18-án levélben kereste meg az előterjesztő miniszterelnökséget vezető minisztert, és lényegében a Földművelésügyi Minisztériumnak küldött vélemény ismertetése során már felsorolt alkotmányos aggályokra hívta fel a figyelmet, és a szervezet átalakítással szembeni

¹³ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 619/38/2010. számú állásfoglalása az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa építési jogi és hatósági háttere vonatkozásában, 2011. április 7. , Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-813/2012. számú ügyben (kapcsolódó ügyek: AJB-842/2012., AJB-855/2012., AJB-1099/2012.); Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes Közös Jelentése az AJB-2030/2014. számú ügyben

alkotmányos aggályok miatt kérte a végrehajtást szolgáló kormányrendeletek véleményezésre való megküldését.

I.6 A miniszterelnökségtől április 16-án a biztos részletes választ kapott. A válaszban a közigazgatás átalakításáért felelős államtitkár jelezte, hogy a törvények végrehajtását szolgáló kormányrendeletek közigazgatási egyeztetése a levél kézhezvétele előtt befejeződött és a Kormány március 18-án megvitatta és elfogadta azokat. Az államtitkár jelezte, hogy a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban foglaltak „érvényre juttatását kiemelten fontosnak tartja, a törvénymódosítási javaslatok kidolgozását „széles körű szakmai előkészítés és hosszú vita előzte meg”, a koncepciót a kormánydöntés meghozatala előtt az Államreform Bizottság két körben is tárgyalta, az integrált kormányhivatali rendszer kérdéskörével külön albizottság foglalkozott, s a területet érintő kormányrendeletek előkészítésében a szaktárca szakértői és az OKTF is közreműködött. A biztos által felvetett aggályokkal kapcsolatban megjegyezte, hogy „[a]z integrációval nem következik be a környezet állapotának romlása, a jogi garanciák nem vesznek el, mert csak a szervezet alakul át, hiszen az anyagi jogi szabályozás nem változik.” Válaszában kifejtette, hogy azokban az eljárásokban, ahol az integrációval nem érintett szerv jár el, ott a környezetvédelmi, illetve a természetvédelmi hatáskörében eljáró kormányhivatalok a Ket. szabályai alapján szakhatóságként járnak el, így az eljárási garanciák változatlanok maradnak. Véleménye szerint az integrációval érintett hatósági eljárásokban a szakkérdések vizsgálatának kötelező előírása, valamint a szakértők kijelölése garanciális szabály. Hangsúlyozta, hogy „[...]olyan szabályozás került kialakításra, amely az integrációt megelőzően a szakhatósági közreműködés által biztosított „szakmai érdekeket” a szakhatósági állásfoglalást felváltó szakkérdés vizsgálatával – továbbá a vonatkozó anyagi jogi rendelkezések változatlanul hagyása mellett – az új rendszerben is képes érvényre juttatni. Felhívta a figyelmet arra, hogy az integrálásra került atipikus illetékesség miatt, ha az eljáró kormányhivatalnál nincs meg a szakkérdés elbírálásához szükséges szakértelem, akkor kirendelés útján biztosítják a feladat ellátását. „Egy esetleges érdek-összeütközés esetén a kormány megbízott továbbra sem rendelkezik „mérlegelési” jogkörrel abban a kérdésben, hogy a döntés meghozatalára melyik ágazati érdekre (pl.: építésügy, vagy környezetvédelem) figyelemmel kerüljön sor.” Mivel a kormány megbízott minden hatásköréért felelős, ezért szerinte „[n]incs ok feltételezni, hogy a kormány megbízott jogszerűtlen döntést hoz valamely ágazati érdek kizárólagos érvényesítése, vagy a másikkal szemben történő előtérbe helyezése érdekében. Amennyiben ilyen mégis bekövetkezne, akkor a felügyeleti szerv fellépése – mely hivatalból és kezdeményezésre egyaránt indulhat – azt megfelelő módon orvosolni tudja. Továbbá a szakmai irányítónak a különböző átfogó, illetve téma- és célvizsgálatokon keresztül lehetősége van a hibás joggyakorlat megváltoztatásához szükséges intézkedések megtételére. Hangsúlyozta, hogy „[a] törvényi garanciák érvényesülése nem a hatóságok közötti kapcsolatrendszerhez, illetve a belső eljárási rendhez, hanem a kormány megbízott jogszabályban meghatározott feladat- és hatásköréhez kapcsolódik.” A döntésért felelős vezető felelőssége, hogy a szakvélemény az érdemi határozatba bekerüljön, azt nem a formális eljárásjogi garanciák biztosítják, hanem az, hogy az anyagi jogi előírásoknak minden szempontból meg kell felelniük. Az átszervezések a hatásköri viták megszűnésével járnak, mert azok a kormány megbízottnál összpontosulnak és az anyagi jogi szabályokban meghatározott kötelezettségeket az átszervezés nem érintette. Az atipikus illetékességi szabályok továbbra is fennmaradnak, bár megéhez igazodva, mert más szempontú kialakítása a vízvédelmi feladatok hiánya miatt nem indokolt. A kormányhivatalok esetén az önálló hatáskörök hiányában a hatóságok együttdöntéséről nem lehet beszélni. „[A]zok a garanciák, amelyek a szakhatósági modellt jellemzik, a hatásköri, eljárási és szervezeti szempontból is integrált eljárások esetében értelemszerűen nem érvényesülhetnek. Jogszabályi rendelkezés hiányában a másodfokú eljárásban nincs lehetőség a hatáskörrel rendelkező szerv szakhatóságként történő bevonására.” Mivel a másodfokon eljáró hatóság nem mindig rendelkezik a szakkérdés megítélésére megfelelő szakértelemmel, ezért volt szükséges lehetővé tenni, hogy a jogorvoslati eljárás során – az egyébként másodfokú hatóság – szakértőként kirendelhető legyen. Hangsúlyozta, hogy a

másodfokon eljáró hatóságot tényállás-tisztázási kötelezettség terheli. A szakértő kirendelés a döntést hozó hatóság érdeke – „jogerős döntése jogszerű és bírósági felülvizsgálat esetén is „védhető” legyen” –, ezért nem jelenthet problémát az, hogy az csak jogosultsága. Megállapította, hogy „[a] „már elért jogszabályi védelem szintjét” nem az eljárási szabályok, hanem az anyagi jogi rendelkezések garantálják.” Hivatkozott arra, hogy a jogerős hatósági döntések bírósági felülvizsgálata megfelelő alkotmányos garanciát jelent a jogszabálysértő határozatok orvoslására.

Osszességében megállapította, hogy a felügyelőségi integrációból, illetve a szakhatósági eljárási modell megszüntetéséből nem vezethető le az elért környezetvédelmi jogszabályi védelmi szint csökkenése, „az alapvető garanciákat az – egyébként változatlan tartalmú – anyagi jogi jogszabályi rendelkezések jelentik”, az integrált feladat- és hatáskörben a kormány megbízott kötelessége és felelőssége a jogszerű döntésen túl az ágazati szakmai érdek érvényre juttatása, melynek megfelelőségét mind a felügyeleti szervet, mind a szakmai irányítót megillető ellenőrzési és intézkedési jogosultságok biztosítják. Végül hangsúlyozta, hogy a változtatások célja a hatékonyság növelése mellett az volt, hogy „...olyan eljárási szabályozásra kerüljön sor, amely a meglévő anyagi jogi keretek között megtartja az alapvető garanciákat, ugyanakkor rugalmasabb, a napi hatósági feladatok ellátásához, illetve a változó körülményekhez alkalmazkodni képes területi államigazgatási szervezetrendszer kerüljön kialakításra.”

Az aggályos tartalmak változatlanul hagyása mellett a Javaslat1 2015. március 11-én, mint 2015. évi VI. törvény, míg a Javaslat2 március 24-én, mint 2015. évi VIII. törvény került kihirdetésre és mindkettő 2015. április 1-én lépett hatályba.

I.7 Az integráció végrehajtására 2015. március 30-án jelentek meg a környezet- és természetvédelmi felügyelőséget is érintő kormányrendeletek:

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: kormányhivatali rendelet) mondta ki a felügyelőségek megszűnését és azok kormányhivatalokba való beolvadását, valamint szabályozta a jogutódlás kérdését megadva azt a 10 kormányhivaltal, ahova a 10 felügyelőség beolvadt.¹⁴ A kormányhivatali táblázat szerint a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség jogutódjaként a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivaltal jelölte meg, és nem tüntette föl, hogy a kormányhivatali rendelet 29.§ (2) bekezdése alapján a gyulai kirendeltség jogutódja a Békés Megyei Kormányhivatal. A felügyelőségek illetékességi területe nem megyékhez igazodott, hanem természetföldrajzi adottságokhoz és ezért jellemzően egy-egy megye területe több felügyelőség illetékességi körébe is tartozott. Ezt szemlélteti az 1. számú melléklet.¹⁵ A kormányrendelet a területszerveződés atipikusságának ezzel az elemével nem foglalkozott, a jogutódlást az átalakulással érintett szervek közötti megállapodásban kellett rögzíteni. Így nincs olyan kormányhivatal, ahol a jogutódlás érdekében – tekintettel a kormányhivatalok megyei szerveződésén alapuló illetékességi területére – a kormányrendelet 3. sz. mellékletében megjelölt kormányhivatalon túl ne kellett volna más kormányhivatallal is megállapodást kötni. Erre vonatkozó egyértelmű kötelezettséget azonban a kormányrendelet nem tartalmazott.

A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 70/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: salátarendelet) az ágazati jogszabályok módosításával rendelkezett továbbá arról, hogy mikor kell az OKTF-t másodfokú eljárásban szakhatóságként bevonni, illetve mikor lehet a kormányhivaltal, vagy az OKTF-t szakértőként kirendelni, milyen szakkérdéseket kell az eljárások során vizsgálni. Ezzel ugyanolyan tartalmú környezet-, természet- és tájvédelmi szakkérdések vizsgálata három különböző módon vált vizsgálhatóvá: a kormányhivatal belső eljárásában, szakhatósági eljárás keretében, szakértői véleményezés során.

¹⁴ kormányhivatali rendelet 29.§ (1) és (2) bek. és 3. melléklet

¹⁵ lásd 1. sz. mellékletet a felügyelőségek megyéket érintő illetékességi területének és a jogutódlás utáni illetékességi területének összehasonlításáról

Az integrációval kapcsolatba hozható módosítások mellett hatásköri kérdésben is rendelkezett. A Ktv. 68. § (2) bekezdésétől eltérően, mely szerint a környezetvédelmi hatóság dönt a környezeti hatásvizsgálat elvégzésének szükségességéről¹⁶, a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet módosításával lehetővé tette, hogy az érdemi döntésre jogosult hatóság szakkérdésként vizsgálja és döntsön arról, hogy környezethasználattal járó adott tevékenység jelentős környezeti hatással járhat-e, és emiatt szükségessé válik-e környezeti hatásvizsgálat.¹⁷ **A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről** szóló **71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet** (továbbiakban: hatásköri rendelet) a 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet helyébe lépve az új kormányhivatali rendszerhez igazodva hivatott szabályozni a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságokkal – illetékességi területekkel, eljárásokkal – kapcsolatos kérdéseket. A kormányhivatali rendelet mellékletében felsorolt 10 kormányhivatal mellett itt már egyértelműen önállóan jelenik meg a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági listában a Békés Megyei Kormányhivatal.

A hatásköri rendelet – mások mellett – a kormányhivatalt jelöli ki környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságnak illetve szakhatóságnak és környezetvédelmi igazgatási szervnek.¹⁸ Az egyes kormányhivatalokat és a hozzájuk tartozó tárgyi és területi illetékességet a rendelet mellékletei tartalmazzák.¹⁹ Ezek alapján megállapítható, hogy a 20 kormányhivatalból 11 kormányhivatal rendelkezik valamilyen illetékességgel a környezet- és természetvédelmi hatósági és szakhatósági eljárásokban, illetve közülük 7 kormányhivatal a környezetvédelmi igazgatási eljárásokban, lefedve a másik 9 kormányhivatal illetékességi területét is. Így a 9 kormányhivatal úgy lett kijelölve hatóságként, szakhatóságként, igazgatási szervként, hogy hatáskörük gyakorlásához területet nem kaptak. A területi illetékességi szabályokat összehasonlítva a korábbi felügyelőségi illetékességi szabályokkal az is megállapítható a Duna medrébe benyúló közigazgatási határokra vonatkozóan, hogy április elseje előtt a Duna három felügyelőség illetékességébe tartozott, s ez kiterjedt mind a jobb, mind a bal parti települések mederbe nyúló közigazgatási területére.²⁰ Mivel a hatásköri rendelet nem tartalmaz sajátos illetékességi

¹⁶ Ktv. 68. § (1) A környezetre jelentős, illetve várhatóan jelentős mértékben hatást gyakorló tevékenység megkezdése előtt környezeti hatásvizsgálatot kell végezni.

(2) A Kormány rendeletben határozza meg azon tevékenységek körét, amelyek tekintetében mindig kell környezeti hatásvizsgálatot végezni, meghatározza továbbá azon tevékenységek körét is, amelyek esetében a környezetvédelmi hatóság - kormányrendeletben megállapított mérlegelési szempontok alapján - dönt arról, hogy szükség van-e környezeti hatásvizsgálat elvégzésére.

¹⁷ A salátarendelet 74.§ (2)

Az R29. 2/A. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„2/A. § (1) Kormányrendeletben meghatározott esetekben a 3. számú melléklet szerinti olyan tevékenység esetén, amely nem éri el a 3. számú mellékletben meghatározott küszöbértéket, vagy a 3. számú mellékletben a tevékenységre megállapított feltétel nem teljesül, előzetes vizsgálati eljárás lefolytatása nélkül - a 13. számú melléklet szerint megadott adatok és az 5. mellékletben meghatározott szempontok figyelembevételével -, a (2)-(6) bekezdésben foglaltak szerint kell megvizsgálni a feltételezett környezeti hatások jelentőségét, továbbá döntést hozni a környezeti hatásvizsgálat szükségességéről és az annak során vizsgálandó kérdésekről.

(2) Jelentős környezeti hatás feltételezése esetén a környezeti hatásvizsgálat szükségességét, továbbá - a 6. számú melléklet figyelembevételével - a környezeti hatástanulmány tartalmi követelményeit

a) az érdemi döntésre jogosult hatóság az (1) bekezdésben foglalt szakkérdés vizsgálatával, vagy

b) a környezetvédelmi hatóság szakhatósági közreműködés keretében

állapítja meg.

¹⁸ 9. § (1) bek. c) pontja, 13. § (1) bek. c) pontja, 20.§ (1) bek. c) pontja, 26. § (1) bek. b) pontja, 27. § (1) bek. c) pontja

¹⁹ hatásköri rendelet 2-4. sz. mellékletei

²⁰ a hatályon kívül helyezett 481/2013. (XII. 17.) Korm.rendelet I. melléklet IV. pontja

szabályokat, az általános illetékességi szabályok szerint most 5 kormányhivatal vált illetékessé²¹, ami azt jelenti, hogy Pest megye alatt a Dunának egyes szakaszán a meder jobb, illetve bal partján más a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként eljáró kormányhivatal. A Balaton esetében az illetékességi terület a korábbiakhoz hasonlóan rendezett, a Balaton parti településeknek a mederbe nyúló közigazgatási területe egy kézben, a felügyelőség jogutódja kezében marad. A hatásköri rendelet és a salátarendelet szabályozása ellentmondásos helyzetet hozott létre, bizonytalanná vált, hogy amikor a kormányhivatal környezetvédelmi vagy természetvédelmi szakkérdést vizsgál, akkor azt környezetvédelmi, illetve természetvédelmi hatásköre alapján teszi, vagy azok a szakkérdések a környezetvédelmi/természetvédelmi hatáskörtől függetleníthetők és vizsgálatukra a kormányhivatal más hatásköre alapján kerülhet sor. Ez utóbbinak mond ellent az, hogy mindazokban az esetekben, ahol a szakkérdés vizsgálatára olyan hatósági eljárásban kerül sor, ami nem tartozik a kormányhivatal hatáskörei közé – pl.: valamilyen vízügyi eljárás –, akkor a kormányhivatal szakhatósági eljárás keretei között fogalmazza meg álláspontját. Szakhatóság csak hatáskörébe tartozó ügyekben járhat el, tehát a környezetvédelmi vagy a természetvédelmi szakkérdést e hatásköre alapján vizsgálja.

A hatásköri rendelet eljárási szabályai között a másodfokú eljárásban a környezetvédelmi és természetvédelmi szakkérdés eldöntéséhez szakértő vehető igénybe, aki „a környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörében eljáró kormányhivatal”, azaz valamelyik a 11-ből, ha a szakkérdést elsőfokon a kormányhivatal járási hivatala vizsgálta, míg az OKTF, ha az elsőfok a kormányhivatal volt.²² Ha a szakkérdés vizsgálata a környezetvédelmi/természetvédelmi hatósági hatáskörhöz kapcsolódik, akkor a hatásköri rendelet illetékességi szabályai alapján arra csak a 11 kormányhivatal lenne jogosult. Ennek azonban ellentmondani látszik a 2011. évi CXCV. törvény kiegészítése „a fővárosi és megyei kormányhivatalok közötti kirendelés” alcímmel és az 53/A. §-sal. Ez lehetővé teszi, hogy a szakértelemmel nem rendelkező érintett kormányhivatal képes legyen feladatát ellátni a kirendelés segítségével,²³ ahogy erre a fent ismertetett államtitkári levél is kitért.

I.8 A miniszterelnökséget vezető miniszter 2015. március 31-én adta ki a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló normatív utasítást (7/2015. (III. 31.) MvM utasítás, továbbiakban: SZMSZ Utasítás), mely a 2015. április 1-én hatályba lépő új szervezeti rendszer működésének alapjául szolgált. Az SZMSZ Utasítás rögzítette többek között a

²¹ A korábbi győri, budapesti és pécsi székhelyű felügyelőségek helyébe lépő Győr-Moson-Sopron megyei Kormányhivatal, Pest Megyei Kormányhivatal, Baranya Megyei Kormányhivatal mellett megjelent a Fejér Megyei Kormányhivatal és a Csongrád Megyei Kormányhivatal is.

²² 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 38. § (4) bek.

²³ „53/A. § (1) A kormánytisztviselő a munkáltatói jogkört gyakorló fővárosi és megyei kormányhivaltól (a továbbiakban: kirendelő) másik fővárosi és megyei kormányhivatalnál történő munkavégzésre kirendelhető akkor, ha a kirendelés helye szerinti fővárosi és megyei kormányhivatal valamely szakkérdéssel összefüggő hatósági feladatát más módon nem tudja hatékonyan ellátni. A kirendelés során a munkavégzés helye csak akkor változhat, ha az a kirendelés helye szerinti fővárosi és megyei kormányhivatal feladatának ellátásához elengedhetetlenül szükséges. A fővárosi és megyei kormányhivatalok közötti kirendeléshez a kormánytisztviselő beleegyezése nem szükséges.

(2) A kirendelés a fővárosi és megyei kormányhivatalok közötti megállapodás alapján, az 53. § megfelelő alkalmazásával történik azzal, hogy

a) az alapvető munkáltatói jogokat a kirendelő hivatali szervezetének vezetője gyakorolja a (3) bekezdésben foglalt eltérésekkel,

b) a megállapodás alapján a kirendelés a feladat ellátásáig, de legfeljebb naptári évenként hat hónapig tarthat, ha a munkavégzés helye nem változik; ha a szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat ellátása hosszabb idő alatt biztosítható, a kirendelés a feladatkör ellátásáig meghosszabbodik,

c) ha a szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat ellátása más helységben lévő fővárosi és megyei kormányhivatalnál történő munkavégzéssel oldható csak meg, a kirendelés időtartama - az 51. § (4) bekezdésétől eltérően - nem haladhatja meg a naptári évenkénti ötven munkanapot. A fővárosi és megyei kormányhivatalok közötti kirendelés történhet keretmegállapodás formájában is.”

kormányhivatalok működését alapvetően meghatározó ügyrendi szabályok, valamint a kiadmányozási rend kialakításának kereteit, az egyes kormányhivatalokra vonatkozó részletes szabályokat, sorolta föl a kormányhivatalok tevékenységi körét, a főosztályokat és osztályokat, valamint azok létszámát.

Az SZMSZ Utasítás szerint a munkáltatói jogkör gyakorlója a hatósági feladatellátáshoz szükséges szakkérdés vizsgálatában való részvételre utasíthatja a kormánytisztviselőt a kormányhivatal bármely szervezeti egysége feladatkörét érintően.²⁴ A szakkérdés vizsgálatának szabályait is rögzíti az SZMSZ Utasítás. Eszerint, ha a hatósági feladatellátáshoz akár a szakmai ismerettel rendelkező személy, akár a tárgyi feltételek hiányoznak, a kormány megbízott a hatósági feladatellátásért felelős főosztályvezető javaslatára keresi meg azt a kormányhivatalt, amelyik a feltételekkel rendelkezik. A megkeresett kormány megbízott utasítja a kormánytisztviselőjét, illetve tárgyi erőforrás esetén a szervezeti egység vezetőjét, hogy „a szakkérdés ügyében járjon el”. A kijelölt kormánytisztviselő a megkereső kormányhivatalhoz tartozó, a feladatellátásért felelős szervezeti egység vezetőjének utasítását köteles követni.²⁵ Hasonló szabályokat tartalmaz az SZMSZ Utasítás arra az esetre, amikor a járási hivatalnál hiányzik a szakértelem, ekkor nemcsak más járási hivatalhoz, hanem a kormány megbízotthoz is fordulhat segítségért.²⁶ Ennek következtében azt, hogy az egyes ügyeket a kormányhivatal melyik szervezeti egysége, főosztálya kapja meg, azt az adott kormányhivatal belső ügyrendje szabályozza. Bár az SZMSZ felsorolja mindegyik kormányhivatal osztályait és főosztályait, valamint a feladatokat is, a kettőt nem párosítja össze kötelező erővel. Az SZMSZ Utasítás általános szabályként nem teszi kötelezővé, hogy a hatósági eljárást lefolytató szervezeti egység „a szakkérdés megítélésére megfelelő szakértelemmel rendelkező” szervezeti egységet bevonja, szóhasználata szerint „elsődlegesen” végzi a szakértelemmel rendelkező egység bevonásával.²⁷ A belső egyeztetéseket az együttműködési szabályok és az ügyrend rögzíti²⁸, míg a kormányhivatalok közötti szakértelem átadást a kormányhivatalok közötti megállapodás rögzítheti.²⁹

I.9 Az integráció jogi kereteinek kialakításában a befejező lépés a kormányhivatalok belső szabályzatainak megalkotása, valamint a kormányhivatalok közötti keretmegállapodás elkészítése volt. Míg a belső szabályok megalkotása a kormány megbízott számára kötelezettség és az SZMSZ Utasítás által is részben szabályozott, a hivatal működésének alapfeltétele, addig a keretmegállapodás megkötése az SZMSZ szerint jogosultság³⁰ és sem tartalmára, sem formájára az SZMSZ Utasítás előírást nem tartalmazott. A köztisztviselő adott ügyben más kormányhivatalhoz való kirendelésének és a megállapodás tartalmának szabályait a már említett, 2015. április 15-én hatályba lépő 2011. évi CXCV. törvény 53/A. § rendezte. A törvény szerint a kirendelésre megállapodás alapján kerülhet sor, melynek kötelező tartalmi eleme a kirendeléshez tartozó feladatokon és feltételeken túl a bér- és egyéb költségek viselésének szabályai. A kötelező tartalmi elemek elmaradása a megállapodás semmiségét vonja maga után.³¹

²⁴ SZMSZ Utasítás 5.§ (3) bekezdés,

²⁵ ua. 24.§

²⁶ ua. 25.§

²⁷ ua. 26.§

²⁸ ua. 22.§

²⁹ ua. 27. §

³⁰ 27. § (1) A 24. §-ban foglalt – a kormányhivatalok közötti – együttműködés részletszabályait a kormányhivatalok keretmegállapodásban állapíthatják meg.

³¹ 53./A. § (4) A fővárosi és megyei kormányhivatalok közötti megállapodásnak tartalmaznia kell

a) az (1) bekezdésnek megfelelő, a kirendelést megalapozó feladatot,

b) a kirendelés időtartamát,

c) a munkavégzés helyét (ha ez nem állandó, akkor ennek feltüntetését),

d) az (1) bekezdés szerinti feladattal kapcsolatban felmerülő bér- és egyéb költségek viselésének részletes szabályait.

A fenti jogalkotási folyamatot áttekintve megállapítható, hogy a felügyelőségi rendszer kormányhivatali integrálására való felkészüléshez egyetlen nap sem állt rendelkezésre, ha figyelembe vesszük, hogy a szakértelem nélküli kormányhivatalokhoz történő kirendelés törvényi szintű szabályozását április 7-én hirdették ki és csak április 15-én lépett hatályba, miközben a kirendelésre akár már április 1-én is szükség lehetett. A működés alapját meghatározó SZMSZ is csak 2015. március 31-én került kihirdetésre, ugyanazon a napon lépve hatályba, mint amikor az integrált kormányhivatali működést az új eljárási szabályok szerint meg kellett kezdeni. Ha a jogutódlást, a hatósági hatásköröket, illetékességi szabályokat, szakértői kirendeléseket és az egyéb szabályokat tekintjük irányadónak, akkor egy nap volt a felkészülésre, mert a kormányrendeletek március 30-án jelentek meg a Magyar Közlönyben. Végül, ha a felkészülési időt az integrációt megindító törvények szempontjából nézzük, akkor sem lesz az időtartam sokkal hosszabb, ha figyelembe vesszük, hogy az eljárási szabályokat tartalmazó 2015. évi VIII. törvényt március 24-én hirdették ki.

I.10. A fenti jogalkotással egyidőben zajlott a P) cikkben nevesített nemzet közös örökségének védelme, illetve az egészséges környezethez valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése szempontjából meghatározó stratégiák végrehajtásáról szóló beszámoló jelentések elkészítése: a 2009-2014. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program végrehajtásáról szóló jelentés (továbbiakban: NKP3 Jelentés), a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia megvalósítását szolgáló 2013-2014. évi kormányzati intézkedésekről szóló Összefoglaló Tájékoztató (továbbiakban: NFFS Tájékoztató), valamint a célok, irányokat, eszközöket a következő hat évre meghatározó környezetvédelmi program (2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program, továbbiakban: NKP4) előkészítése az Országgyűlés számára.

A biztos az NKP3 Jelentést 2015. január 8-án kapta meg a Földművelésügyi Minisztériumtól (továbbiakban: FM) véleményezésre. A Jelentés többek között megállapította, hogy „[a] hazai jogrendszer egészét tekintve azonban továbbra is problémát jelent, hogy a szabályozás elsősorban a kibocsátások csökkentésére irányul, a kibocsátásokat meghatározó természeti erőforrás-, illetve térfelhasználás alakulásának mértékére, okszerűségére gyakorolt hatása viszont elmarad a szükségéstől... A helyi fejlesztési prioritások azonban sokszor „felülírják” a környezetvédelmi szempontokat. A jogi szabályozás hatékonyságát a jogkövetés mértéke is jelzi. A gyakorlat egyes területeken azt mutatja, hogy a jogszabályokban foglalt környezeti célok megvalósítása, a környezetvédelmi jogérvényesítés nem mindig történik meg teljes mértékben”. ...A környezeti jogalkotás erősödéséből eredő pozitív hajtóerő tényleges érvényesülését nehezíti a környezetvédelmi hatósági kapacitás csökkenése. A természeti értékek megőrzését végző állami intézményeket (pl. nemzeti park igazgatóságok) növekvő feladatmennyiség jellemzi; hatékony működésüket forráshiány nehezíti: az állami alapfeladatok ellátása gyakran külső forrásokból (pl. pályázat), illetve a saját bevételek terhére történik. A környezeti hatósági eljárások hossza és kimenetele nagymértékben függ a beadványok előkészítettségétől, gyakran annak hiányosságaitól. Az egyes beruházási tevékenységek társadalmi-gazdasági-környezeti megvalósíthatóságának vizsgálata és társadalmi egyeztetése – tekintettel a gyorsított eljárásokra – esetenként sérülhet, így előfordulhat, hogy már csak a környezeti hatásvizsgálati eljárás során merülnek fel egyes kérdések, megnehezítve a környezeti döntéshozatalt.”

Az NKP3 Jelentés egyik célja volt a 2015-2020-ra terjedő időszak új környezetvédelmi programjának megalapozása. A Jelentés utalt a korábbi átalakításokra, a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program részeként elindított Egyszerűsítési Program eredményeire – az ügyintézés adminisztrációs terheinek csökkenésére –, ennek ellenére semmit nem tartalmazott azokról a kormányzati döntésekről és javaslatokról, melyek a felügyelőségi integrációra vonatkoztak, így sem a Javaslat1-ról, sem a kormányhatározatról. Sőt, kiemelte, hogy a felügyelőségek továbbra is a kormányhivatalokon kívül végzik tevékenységüket. A beadvány szempontjából fontos kiemelni, hogy a biztos 2015. január 30-án az FM-nek megküldött véleményében javasolta többek között, hogy

- a Jelentést egészítsék ki olyan értékeléssel, mely kitér „a Jelentésben jelzett ágazati konfliktusos területek ismertetésére is, bemutatva az okokat, ideértve a konfliktus feloldására tett kísérletek kudarcainak okát is”;

- „a Jelentésben átlátható módon nevesítsék az NKP-3 végrehajtásában az állam, az önkormányzatok és azok szerveinek, a tudományos háttérintézmények, a gazdálkodó szervezetek és a civil társadalom szereplőinek szerepét, együttműködésüket, és a pénzügyi források alakulását. Továbbá célszerűnek látnánk annak – akár ábrán való – megjelenítését, hogy a különböző feladatok ellátása hogyan változott, és ez mennyiben segítette az NKP-3 végrehajtását, milyen másfajta megközelítést igényel majd az NKP-4 időszakában. A kiegészítést külön is indokolja, hogy több olyan szervezet is megjelenik a Jelentésben – pl. NEKI, OHÜ, a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség rendszere, a nemzeti park igazgatóságok –, melyek feladata és szerepe, illetve intézményhálózata jelentős mértékben megváltozott 2015. január 1-t követően, vagy a Kormány terve szerint megváltozik még 2015-ben.”

- „az egyes fejezeteket önálló pontban zárják azok a megállapítások, melyek jelzik, hogy milyen feladatok és kötelezettségek teljesítését kell a jövőben biztosítani, illetve az NKP-3 tapasztalata alapján arra milyen eszközök lennének a legalkalmasabbak.”

A Jelentés különösebb változtatások nélkül a felügyelőségre vonatkozó tájékoztatással együtt³² részévé vált az NKP4-et tartalmazó, az Országgyűléshez 2015. április 30-án benyújtott határozati javaslatnak³³, annak ellenére, hogy erre a problémára a biztos már januárban felhívta a figyelmet a Jelentés kapcsán, és az integráció harminc nappal korábban már befejeződött. Az Országgyűlés által elfogadott határozatban³⁴ az intézményrendszerre vonatkozó szöveg már megváltozott. Lakonikusan egy mondatban összegezve a változtatás lényegét: „A környezetvédelmi igazgatás is integrálódott a kormányhivatali rendszerbe.” Ugyanakkor a Nemzeti Természetvédelmi Alapterv természetvédelmi hatóságról szóló részét hibásan módosították: „2015. április 1-jétől a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek önálló főosztályként csatlakoztak a 19 kormányhivatalhoz.”³⁵

Az NFFS Tájékoztató tervezetét a biztos 2015 májusában kapta meg. Ez sem említi az integrációt megindító Javaslat1-ot, vagy az integrációról döntést hozó kormányhatározatot, bár a Magyar Program végrehajtására egyébként utal. A Tájékoztatóval kapcsolatos véleményben³⁶ a biztos felhívta a figyelmet arra, hogy az eltelt időszak értékeléséhez szükség van a NFFS indikátorok teljességének figyelembevételére, a folyamatok és várható hatásuk bemutatására és annak ismertetésére, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási rendszer várható változása milyen hatással járhat. A végleges változatban, melyet a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsának ülésén a Tanács üléseinek állandó meghívottjaként ismerhettem meg, a biztosi javaslatoknak megfelelő módosítások és kiegészítések nem történtek meg.

³² „Az NKP-3 időszakában módosult a környezetvédelem állami intézményrendszere. A közigazgatási rendszer átfogó átalakítása (fővárosi és megyei kormányhivatalok, illetve járási hivatalok létrehozása) során a korábban önállóan működő hatóságok, hivatalok integrálásra kerültek a kormányhivatalokba, és ún. szakigazgatási szervekként végzik hatáskörük szerinti tevékenységüket (pl. erdészeti igazgatóságok). A környezetvédelmi igazgatás nem került integrálásra a kormányhivatali rendszerbe. 2014 augusztusától a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek az országos zöldhatóság (Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség) irányítása mellett továbbra is regionális alapon szerveződve végzik az ágazathoz tartozó államigazgatási ügyek intézését.” A természetvédelem területén a Nemzeti Természetvédelmi Alapterv is a felügyelőségek különállását mutatta be. (H/4582)

³³ H/4582

³⁴ 27/2015. (VI. 17.) OGY hat.

³⁵ ua. Nemzeti Természetvédelmi Alapterv, 10.2.2. pontja

³⁶ AJB/3131 -2015 számú június 23-án megküldött vélemény

I. Összegzés

Az eddigieket összegezve egyértelműen megállapítható, hogy

- a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek kormányhivatali integrációjára a közigazgatás hatékonyságának növelése érdekében hivatkozva került sor, a célok között konkrét célként nem szerepelt a környezet- és természetvédelmi intézményrendszer javítása;

- a Kormány az átalakítás során abból a feltételezésből indult ki, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez, illetve a P) cikkben nevesített nemzet közös örökségének védelméhez elegendő az anyagi jogszabályok változatlanul hagyása, mert azok érvényesülését nem befolyásolja a szervezeti átalakítás, illetve ebből következően az eljárások megváltoztatása, és az anyagi jogszabályok érvényesítéséért a kormány megbízott felelősséggel tartozik, továbbá az új rendszer működésének szervezeti és eljárási kereteit a jogszabály módosításokkal megteremtették;

- a fenti Kormány feltevés és az átalakítás kiindulópontja miatt — az OKT állásfoglalása, az NKP3 Jelentés, az NKP4, és az NFFS Tájékoztató alapján láthatóan — nem készült olyan hatásvizsgálat, mely vizsgálta volna, hogy a szervezeti változások, illetve az azzal együtt járó eljárások módosulása hogyan hat az egészséges környezethez való jog, valamint a P) cikk védelmének érvényesülésére, érvényesíthetőségére, a változtatások a visszalépés tilalmába ütközhetnek-e. Tette ezt annak ellenére, hogy a jogalkotási folyamat során ennek veszélyére felhívta a figyelmét a biztos, a jövő nemzedékek szószólója és az Országos Környezetvédelmi Tanács is;

- a Kormány a Magyar program keretében vizsgálta, hogy milyen „Jó Állam index” alkalmazható hazánkban. Úgy tűnik azonban, hogy a „Jó Állam index” kapcsán nem fordított kellő figyelmet az NKP3 és az NFFS indikátoraira, valamint a visszalépés tilalmát nem tekintette olyan zsinórmértéknek, mely a Jó Állam indexet közvetlenül befolyásolná.

- a Kormány a felügyelőségek integrációjával a szervezeti önállóságra – és az ezen alapuló felelősségre – épülő, szervezeti és eljárási szempontból egységes rendszert egy olyan rendszerrel váltotta fel, mely megszüntette a szervezeti önállóságot, és ennek következményeként az egységes eljárási rend helyébe két különböző eljárási szabályokra épülő eljárási rend lépett.

II. Az önállóságra illetve az integrációra épülő két rendszer összehasonlítása a visszalépés szempontjából

A fentiek alapján belátható módon a Kormány nem értékelte kellő mértékben azt, hogy a környezet- és a természetvédelem nem tekinthető klasszikus értelemben vett államigazgatási, vagy gazdasági ágazatnak, mert az az Alaptörvény P) cikkében nevesített nemzet közös öröksége és az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való alapvető jog³⁷ intézményvédelmi rendszere, mely rendszernek az AB határozatok alapján három egymással szoros összefüggésben álló eleme van: 1. az anyagi jogi szabályozás, 2. az eljárási szabályok, 3. a környezet- és természetvédelmi igazgatási és hatósági feladatokat ellátó szervezetrendszer.³⁸

A környezetvédelmi szabályozás változásának – legyen az anyagi, szervezeti vagy eljárási jogi – hatásait a korábban fennálló – vagyis a meglévő, elért – védelmi szintet biztosító környezetvédelmi anyagi és eljárás jogi előírásokhoz viszonyítva és hangsúlyozottan azok egységére, együttes hatására figyelemmel kell megítélni. A szervezeti átalakítás miatt megváltozó, vagy kieső eljárás jogi garancia esetén vizsgálni kell, hogy az anyagi jogi előírások változása vagy változatlansága hogyan befolyásolja a védelmi szintet. A védelmi szintet a jogszabályok összessége alapján kell megítélni, ez következik az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozatából: „...az alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia”

³⁷ Mivel a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítésének az Alaptörvény szerint az egyik eszköze a környezet védelme, ezért a környezetvédelmi intézményrendszer közvetlenül érinti ennek az alapjognak az érvényesülését is.

³⁸ E három rendszer elem értékelésén nyugszik a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat is.

[80]. „Ezért a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem - a dogmatikai lehetőségek határai közt - mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít.”³⁹ A szervezeti átalakítások esetén annak is kiemelt jelentősége van, hogy az Alkotmánybíróság által kifejezetten környezetvédelmi vonatkozású alanyi jogok tekintett eljárási jogok – így az engedélyezési eljárásban való részvétel joga⁴⁰ – hogyan alakulnak.

Nem kétséges, hogy az átszervezés módosította azokat az eljárási szabályokat, amelyek alapján a P) cikk és az egészséges környezethez való jog érvényesítése biztosítható. A jogalkotó elismerte, hogy az integrált kormányhivatali eljárásban mindazok az eljárási garanciák, melyek a szakhatósági modellt jellemzik, nem érvényesülnek.⁴¹ **Azaz az átszervezéssel az eljárás szempontjából egy olyan, két modellel – a szakhatósági és az integrált kormányhivatali modellel – jellemezhető rendszer jött létre, melyből az egyik modellben a korábbi garanciák eltűntek.** Az egészséges környezethez való jog érvényesülése kapcsán az Alkotmánybíróság több határozatában is hangsúlyozta az állam kötelezettségét a környezet védelme, az élet természeti alapjainak fenntartásában és megőrzésében. Mindezekre tekintettel az átszervezést két oldalról is értékelni kell, egyrészt a P) cikk szempontjából meghatározó anyagi jogi szabályok és eljárásjogi szabályok oldaláról, másrészt az egészséges környezethez való jog érvényesítését szolgáló hatósági eljárásban az ügyfeleket megillető jogok oldaláról is. **Az alábbiak központi kérdése az, hogy az új modell bevezetésével egyidejűleg milyen garanciák vették át a régiak szerepét, amik a szervezeti önállóságból automatikusan következtek és ezért a régi rendszerben magát az önállóságot kell garanciális elemnek tekinteni; mi helyettesíti a szakhatósági modell eljárási garanciáinak szerepét, az új rendszer képes-e a korábbiakhoz képest azonos hatékonysággal érvényesíteni a környezet-, illetve természetvédelmi érdekeket, valamint a megkettőzött modell – szakhatósági és integrált eljárás – azonos eredménnyel és hatékonysággal őrzi-e meg a hatósági eljárásokban az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító alanyi jogot.**

II.1 „Az Alaptörvény P) cikkében nevesített, a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások esetén és az alapvető jogok védelme szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy a jogi keretek az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesítését szolgálják, és ezek az elvek a végrehajtást végző közigazgatási szervek cél- és eszközszerében megjelenjenek, tevékenységüket áthassák. Az elővigyázatosság és a megelőzés elvének figyelembevétele segíti, hogy a különböző ágazati stratégiákban megfogalmazott célok összehangolhatók legyenek, különösen akkor, amikor ugyanazt a természeti erőforrást eltérő ágazati célokra kívánják felhasználni. Kiemelendő továbbá, hogy a hosszú távú tervek végrehajtásának eredményességéhez stabil, átlátható és kiszámítható közigazgatási szervezetrendszerre van szükség.”⁴²

Az Alaptörvény P) cikkében foglalt értékek és a környezet állapotával közvetlen kapcsolatba hozható alapvető jogok védelmét szolgáló anyagi jogi követelményeket egyrészt az általános jogszabályi előírások, másrészt az egyedi hatósági döntések határozzák meg. Az Alaptörvény környezetvédelmi szempontú rendelkezéseinek érvényesülését a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) biztosítja. A Ktv. 13. §-a előírja a környezeti elemek egységes védelmét, valamint a Ktv. és a 3. §-ában felsorolt törvények közötti összhang megteremtését. Az egységes védelem tárgya ebből

³⁹ 28/1994. (V. 20.) AB hat. I. 139-140.

⁴⁰ 28/1994. (V. 20.) I. 139. és 16/2015. (VI. 5.) AB hat. [110]

⁴¹ Lásd államtitkári válasz 5. pont 5. oldal „[A]zok a garanciák, amelyek a szakhatósági modellt jellemzik, a hatásköri, eljárási és szervezeti szempontból is integrált eljárások esetében értelemszerűen nem érvényesülhetnek.”

⁴² Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2014. évi tevékenységéről. 257. o.

következően nemcsak az egyes elemek és az elemek között létrejövő egység, hanem a folyamatok, az elemek mennyisége és minősége, valamint az elemeken belüli arányok is. A Ktv. továbbá nevesíti a környezetre negatívan ható tényezőket, és meghatározza az ellenük való védekezés fő irányait. **Az elemek védelmére és a negatívan ható tényezők elleni fellépésre a Ktv.-n keresztül és annak alapján egy, az ágazati szabályokon túlmutató és azokon átívelő horizontális védelmi rendszer meglétét feltételezi és kívánja meg. Ugyanez vonatkozik a természetvédelemre is.** *(A környezetvédelem kapcsán a továbbiakban kifejtettek értelemszerűen a természet védelmére is irányadóak).*

A hatósági eljárásban az anyagi jogi követelmények előírásához szükség van arra, hogy szakemberek szakmai szabályok – sok esetben szabványok, szakmai útmutatók, legjobb gyakorlatok, tudományos eredmények, stb. – alapján értékeljék a környezet komplex rendszerét (állapotát), egyes elemeit, valamint az azokat érintő hatásokat, mert csak e kétlépéses értékelés alapján lehet az egyedi döntésekben olyan konkrét anyagi jogi és eljárási követelményeket meghatározni, melyek biztosítják az Alaptörvény érvényesülését, azaz a nemzet közös örökségének védelmét, fenntartását, és a jövő nemzedékek számára való megőrzését, valamint az érintett alapvető jogok védelmét. Mindebből következik, hogy az anyagi jogi szabályok érvényesülését közvetlenül befolyásolja az azt meghatározó szervezet, valamint a szabályok meghatározásakor követendő eljárási rend. **2015. április 1-je előtt a környezettel (természettel) kapcsolatos kétlépéses értékelés, valamint azok alapján a döntés meghozatala önálló szervezethez tartozott, függetlenül attól, hogy arra milyen eljárás – hatósági vagy szakhatósági eljárás – keretében került sor.**

A változtatás előtt e rendszernek garanciális eleme volt a környezetvédelem más hatóságoktól szervezetileg független, önálló igazgatási, hatósági rendszere. A közigazgatási eljárási törvényhez igazítottan kialakított eljárási rendeken keresztül egyrészt a környezetvédelmi hatóság saját eljárásában, másrészt más hatóság eljárásában szakhatóságként biztosította, hogy a környezeti elemek egységes védelme megvalósulhasson. Vagyis az egyedi környezethasználati engedélyezési eljárásokon túl a szakhatósági részvétel volt az egyik olyan garancia, ami biztosította, hogy az ágazati érdekek között és azokat összekötve – az önálló környezetvédelmi szervezetrendszeren keresztül – a horizontális védelem megteremtődjön. **Az ágazati jogszabályok ugyanis – az esetek többségében – az adott szabályozási területre vonatkozó, speciális környezetvédelmi előírásokat nem tartalmaztak (tartalmaznak), így ezekben az elsődlegesen nem környezetvédelmi szempontú eljárásokban a horizontális környezetvédelmi követelmények érvényesülését csak a szakhatósági részvétel biztosította.** A horizontális védelem részeként más hatóságok szintén a szakhatósági részvételen keresztül tudtak a környezetvédelmi követelményeknek érvényt szerezni.

A Ket. határozza meg a hatósági eljárások rendjét. Az eljárási rend korábban igazodott ahhoz a hagyományos kormányzati feladatmegosztáshoz, mely szerint a hatósági szervezeti rendszer a szakmai területek mentén szerveződött, így az egyes szakmai területeken az ahhoz tartozó szakkérdésekben csak a szakmai kompetenciával rendelkező hatóság hozhatott döntést. **Ebből következően korábban a hatáskör önálló szervezethez történő telepítésével, valamint a szakhatósági rendszeren keresztül teremtődött meg az a szakmai garancia, mely biztosította, hogy adott ügyfajta esetén csak olyan szervezet hozhasson döntést, mely alkalmas a szakmai területre tartozó szakkérdések megítélésére.** *(A továbbiakban ezt a hármas egységet a „hatóság–ügyfajta-hoz kötött hatáskör–szakkérdés” kifejezés jelöli.)*

Az anyagi jogi követelményeket meghatározó szakmai döntések érvényesülésének eljárási garanciáit a Ket. tartalmazza, többek között meghatározva azt, hogy

- az eljáró hatóság milyen feltételek esetén és milyen módon vonjon, vagy vonhat be szakhatóságot az eljárásába,
- a szakhatósági hozzájárulásnak milyen formai és tartalmi követelményeknek kell megfelelnie,
- az eljáró hatóság ügydöntő határozatát hogyan határozza meg a szakhatóság szakmai kérdésekkel kapcsolatos álláspontját megtestesítő szakhatósági hozzájárulás,

- az eljáró hatóság hogyan köteles megjeleníteni a szakhatóság véleményét az ügydöntő határozatban,
- milyen következménnyel jár, ha az eljáró hatóság nem veszi figyelembe a szakhatóság állásfoglalását,
- hogyan támadható meg az ügydöntő határozatnak az a része, mely a szakhatósági hozzájárulást tükrözi, továbbá
- mi történjen, ha az eljáró hatóság nem vonja be a szakmai terület alapján hatáskörrel rendelkező hatóságot az eljárásába, vagy
- ha a szakhatóság túllépi hatáskörét és olyan szakmai kérdésben foglal állást, mely nem tartozik a hatáskörébe.

A korábbi szakhatósági rendszer – az azonos szintű, hatáskörű és nem utolsó sorban azonos súlyú hatóságok együttdöntése – egyrészt biztosította, hogy a szakhatósági állásfoglalást olyan szervezet adja ki, amely arra szakmailag alkalmas, másrészt szabályozta a szakmai vélemények egyenlő érvényesülését és az ezzel kapcsolatos eljárásrendet. A szakhatósági állásfoglalásban foglaltak figyelembe vétele az eljárást folytató hatóság számára kötelező volt. **A szakhatósági eljárási rend a garancia arra, hogy a szakértelemmel rendelkező hatóság határozza meg más hatóság eljárásában is az egyedi ügyre szabott anyagi jogi követelményeket, és azok az érdemi döntés kötelező elemei legyenek.**

A horizontális védelemnek szerves részét képezi mindazon hatósági és igazgatási feladatnak az ellátása, mely kiterjed többek között a környezet állapotának nyomon követésére, a nyilvántartások vezetésére – ideértve a környezethasználatok nyilvántartását is –, a környezethasználatok környezeti elemekre gyakorolt hatásának folyamatos ellenőrzésére, a szennyező, károsító magatartások elleni fellépésre, közérdekű bejelentések kivizsgálására, a környezethasználatok tervezésére a különböző helyi regionális és országos fejlesztési, megvalósíthatósági tervekben, vagy a jogszabályok előkészítésében való részvételre, hogy csak néhányat emeljünk ki a feladatok és hatáskörök közül. E feladatok ellátása szervezeti szintű tervezést, a különböző szakmai területek együttműködését, összehangolását kívánja meg.

Az önállóság biztosította azt, hogy a környezethasználatok környezeti hatásának vizsgálata és a környezethasználati engedélyezés olyan hatóság összefogásával történjen, akinek szervezeti célja a környezet és a természet védelme volt. A különböző ágazati területeket képviselő hatóságok szakhatóságként vettek részt az ökológiai korlátokat figyelembevevő környezeti feltétel- és követelményrendszer kialakításában, melynek természetes része volt a hatóságok közötti egyeztetés. Az önálló hatáskörben hozott döntésre a szervezeti önállóságból, a hatáskörből és a szakhatósági bevonás jellemzőiből ugyanúgy következik, hogy a szakértelemmel rendelkező hatóság határozza meg az egyedi ügyre szabott anyagi jogi követelményeket.

A szervezeti önállóság teremtette meg és egyben garantálta a környezeti és természetvédelmi érdekek horizontális érvényesülését, valamint, hogy az egyéb ágazati szempontokhoz képest ne szoruljanak háttérbe. Az önállóság része volt, hogy a fenti feladatok elvégzésének prioritását a környezet- és természetvédelmi érdekekhez igazítottan a szervezet saját maga alakíthassa, a humánerőforrás igényt és képzéseket, a tárgyi feltételeket és az eszközök használatát ahhoz igazítsa. Az önállóság teremtett arra lehetőséget, hogy a rendelkezésre álló forrásokat is az alapján használja föl. A környezetvédelmi terület, ahogy azt az NKP3 is tartalmazta, évek óta forráshiányos, ezért külön is jelentőséget nyer az önállóság. Ez eddig egyfajta garanciát jelentett a forrásokhoz való hozzájutáshoz amiatt, hogy az ország központi költségvetéséről szóló törvényben a környezetvédelemért felelős minisztérium költségvetési fejezetében a működés és felhalmozás pénzügyi forrásai címzetten, a környezet- és természetvédelmi hatósági szervekhez rendelt közvetlenül megjelentek. Ez az Országgyűlés számára lehetőséget biztosított arra, hogy a környezetvédelmi felügyelőség számára egyértelműen teremtsen forrást – akár az előirányzat növelésével is –, valamint a szakmai miniszter számára garanciát, hogy a felelősségi körébe tartozó feladatellátáshoz szükséges pénzügyi források rendelkezésre álljanak. Az önállóság tehát garanciális eleme annak, hogy az Országgyűlés átlátható

módon legyen képes követni és befolyásolni a környezetvédelmi hatóság és környezetvédelmi igazgatás forrás igényét és felhasználását, valamint, hogy a környezet- és természetvédelemért felelős szakminiszter jogosultsága és kötelessége legyen a feladatellátáshoz szükséges költségvetési források felhasználásáról való rendelkezés.

Az önállóság megszűnésével együtt jár, hogy az új rendszerben a közvetlen szakmai irányítás közvetetté vált, mert a szakmai feladat ellátásáért felelős minisztérium és a szakmai irányítottak közé ékelődik a kormány megbízott és rajta múlik, hogy a különböző szakmai feladatok ellátásához kapcsolódó igényeket hogyan teljesíti, illetve hogyan teremti meg a sokszínű hatásköréből fakadó feladatok ellátásának összhangját, a különböző szakminisztériumi igények kielégítését. Döntése közvetlenül hat a feladatellátás személyi és tárgyi feltételeinek minőségére, mennyiségére, illetve magára a feladatellátásra is.

Az egyébként is közvetett szakmai irányítás még közvetettebbé vált a környezetvédelmi szakkérdések vizsgálatának általánossá tételével, azaz minden kormányhivatal eljárhat, hiszen a szakmai irányító minisztérium más szakmai minisztérium irányítása alá tartozók munkájára még kevésbé képes hatni. A szakminisztériumokat megillető jogosultság célvizsgálatok lefolytatására nem azonosítható a szakminisztériumhoz közvetlenül tartozó, önálló szervezettel szemben fennálló kötelezettségével és felelősségével.

II.2 Az Alaptörvény P) cikke jogszabály általi védelmének biztosítása jelentős változáson ment át. A Ktv. módosításának eredményeként „a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében, vagy szakkérdésként kell vizsgálni”⁴³. Ez a szabályozás többféle eljárásjogi megoldásra ad lehetőséget: a szakkérdés vizsgálatát végezheti szakhatóság, az eljáró hatóság saját eljárásában – tipikusan ilyen a kormányhivatalon belüli eljárás –, vagy szakértő kirendelése esetén. Mint arra korábban részletesen kitértünk, a salátarendelet tartalmazza azokat az ágazati kormányrendelet módosításokat, melyek alapján eldönt, hogy melyik eljárásban melyik megoldás a követendő. **Ezzel a rendelkezéssel a „hatóság–ügyfajta”-hoz kötött hatáskör–szakkérdés” hármas egysége, mely az anyagi követelmények meghatározásának egyik garanciális feltétele volt, szétesett.**

A kormányhivatalokat két csoportba sorolhatjuk, az egyik csoportba azok tartoznak, ahol rendelkeznek megfelelő szakismerettel, a másikba azok, ahol ez a szakismeret hiányzik.⁴⁴ A szakismeret hiánya azonban önmagában nem eredményezi azt, hogy a kormányhivatal nem dönthet a szakkérdésben, hiszen az a kormány megbízott döntésétől függ, hogy az érintett szervezeti egység vezetőjének javaslatára kezdeményezi-e és milyen módon a szakértelemmel rendelkező másik kormányhivatal segítő közreműködését. Megjegyzendő, hogy külső, a kormányhivatalt kötő eljárásjogi garancia arra, hogy a szakkérdést a szakmai tudással rendelkező szervezeti egység fogja vizsgálni ott sincs, ahol ilyen szervezeti egység a kormányhivatalon belül létezik, mert sem jogszabály, sem az SZMSZ Utasítás ezt nem teszi kötelezővé. A szakkérdés szakértő általi vizsgálatát a szakértőre vonatkozó szabályozás sem biztosítja egyértelműen, mert önmagában az, hogy a salátarendelet meghatározta, hogy milyen szakkérdésben ki rendelhető ki szakértőként, még nem jelenti azt, hogy ki is rendelik.

A Ket. nem tartalmaz semmilyen eljárási garanciát olyan szervezeti megoldásra, amely egy szervezethez telepíti a legkülönbözőbb hatásköröket, és megszünteti a „hatóság–ügyfajta”-hoz kötött hatáskör–szakkérdés” hármas egységének szervezeten kívüli megjelenítését. A Ket. módosítása⁴⁵ a Kormánynek adott felhatalmazást arra, hogy a szakhatóságra vonatkozó szabályokat a szakkérdés vizsgálatára is kiterjessze, ezzel a

⁴³ Ktv. 66/A.§ (1) bekezdés

⁴⁴ lásd: 2. sz. melléklet

⁴⁵ Ket. 14. § (5) 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.

felhatalmazással azonban a Kormány nem élt. Mivel a Ket. a hatóságok belső eljárási rendjével nem foglalkozik, ezért mindazokban az eljárásokban, ahol a hatásköröket egységesen a kormányhivatalhoz telepítették, a Ket. eljárási szabályai (és garanciái) a különböző hatósági területekhez tartozó ügyfajták egymáshoz való viszonylatában nem érvényesülnek, helyüket az SZMSZ Utasítás és belső ügyrendi szabályzatok, kormányhivatalok közötti megállapodások váltották fel. Azt, hogy a Ket. szakhatósági eljárásra vonatkozó szabályai az új szabályozás szerint hol jelennek meg a 3. számú melléklet mutatja be.

A probléma azonban nemcsak a környezetvédelmi szakkérdés kapcsán jelenik meg, hanem a környezetvédelmi hatáskörben kiadandó engedélyeket is érinti. Az önállóságból adódó garancia helyébe az integrált eljárás során nem lépett olyan, a kormányhivatalt kötő külső szabály, mely biztosítaná, hogy a környezetvédelmi hatáskörbe tartozó engedélyezési eljárások esetén a belső egyeztetést a kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi főosztálya fogja össze, és a különböző szakkérdések vizsgálata alapján kialakuló követelményrendszert e főosztály véglegesítse.

Véleményem szerint az a szabályozás, mely a korábbiakhoz 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. A Ktv. 66/A. § (1) bekezdése a visszalépés tilalmába ütközik, mert nincs olyan a Ket. rendelkezéseinek helyébe lépő eljárási garancia, mely biztosítaná, hogy a szakértelemmel rendelkező szervezeti egység foglalkozzon a szakkérdéssel, miközben az anyagi jogi szabályok változatlanok maradtak.

II.3 A környezetvédelem területén a jogszabályokban meghatározott anyagi jogi szabályok mellett a hatósági határozatoknak kiemelt jelentősége van. Hangsúlyozni kell, hogy a szabályozási terület viszonylag fiatal (harmadik generációs alapjog), a tudományos, szakmai ismeretek folyamatosan fejlődnek és bővülnek, egyre pontosabbak a mérési lehetőségek, az új felfedezések új szakmai megoldásokat kívánnak meg, ezért az anyagi jogi követelményeket nem lehet minden esetben jogszabályokban rögzíteni, azokat egyedi hatósági eljárásokban lehet és kell érvényesíteni. A környezetvédelem területén nem iktatható ki a szakértelemmel rendelkező szervezeti egység, mert a megelőzés és az elővigyázatosság elvének érvényesüléséhez elengedhetetlen, hogy az anyagi jogi követelményeket a hatóság a szakmai követelményekkel összhangban a kétlépéses értékelés alapján írja elő. Azaz az anyagi jogi követelményeket mindig a konkrét viszonyokra, adott környezeti állapotra tekintettel, a tevékenység környezeti elemeket érintő és várható hatását figyelembe véve kell meghatározni az eljárás során. Ez olyan komplex értékelést igényel, mely nemcsak egy, hanem több személy szakértelmét és több éves szakmai gyakorlati tapasztalatát hasznosítja, tárgyi feltételek meglétét feltételezi.

A környezetvédelmi szakértelemmel nem rendelkező kormányhivatal esetén a jogalkotó lehetővé tette, hogy a szakértelem hiányát a kormányhivatal más kormányhivatalhoz tartozó szakértelemmel rendelkező köztisztviselő kirendelésével pótolja, illetve a salátarendelet módosításával elégséggé vált az is, ha a kormányhivatal saját állományában van olyan személy, aki jogszabályban meghatározott képesítéssel rendelkezik.⁴⁶ Ebből következik, hogy **a szervezeti**

⁴⁶A közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 1. sz. melléklete: „26. Környezetvédelmi és vízügyi feladatkör

Az I. besorolási osztályban: Felsőoktatásban szerzett jogi, közszolgálati, gazdaságtudományi, pedagógus, tanár, természettudományi, agrár, műszaki, természetvédelmi szakképzettség; vagy felsőoktatásban szerzett szakképzettség és környezetgazdálkodási, környezetmérnöki, vízepítómérnöki, vegyészmérnöki, biomérnöki, környezettudományi, természetvédelmi szakképzettség.

A II. besorolási osztályban: Közszolgálati, mezőgazdasági, erdészeti és vadgazdálkodási, kertészet és parképítési, építőipari középiskolai végzettség; vagy középiskolai végzettség és környezetvédelem, természetvédelem-vízgazdálkodási szakmacsoportba tartozó szakképzés”.

átalakítás eredményeként a hatáskör ellátására, illetve ha a környezetvédelmi szakkérdést a hatáskörtől függetleníthetőnek tekintjük, akkor a környezetvédelmi szakkérdés vizsgálatára való alkalmasság a kormányhivatal számára a korábbiakhoz képest nem automatikusan meglévő – elvárt és jogilag garantált – adottság, hanem különböző megállapodások, illetve kirendelések függvénye. Hangsúlyozandó, hogy a környezetvédelmi ügyekben az „alkalmassá tétel” a második esetben abban merül ki, hogy a személyi feltételt biztosítják. A szakmai döntés meghozatalához ez azonban nem tekinthető elégséges feltételnek, hiszen a környezetügyi kérdések jellemzően komplexek (több területet érintenek), míg a kirendelt személy csak a szakterületén (maximum egy-két területen) rendelkezik/rendelkezhet megfelelő ismeretekkel. Így nincs semmilyen, a szervezet feladatára (léte) visszavezethető garancia arra, hogy az adott környezetvédelmi kérdéskör teljes komplexitásában elbírálásra kerül.

Az új rendszerben garanciális eszköznek tekinti a jogalkotó, hogy az anyagi jogi szabályok mindenki számára kötelezőek. A visszalépés veszélye nem abban áll, hogy a jogszabályban megfogalmazott követelményeket a hatóság nem tartja be, hanem abban, ahogy megváltozott a döntéselőkészítés rendje, miközben megfelelő szakmai tudás, és tapasztalat nélkül, a környezet állapota és az arra gyakorolt hatás komplex elemzése és értékelése nélkül nem lehet megfelelő anyagi jogi követelményeket meghatározni, mert ez egy olyan szakterület, ahol a jogszabályokban megjelenő anyagi jogi előírások nem szakíthatók el a jogszabályban meg nem jeleníthető szakmai követelményrendszerrel.

Véleményem szerint a környezetvédelmi döntések megalapozása szempontjából lényeges különbség van aközött, hogy a szakértelmet igénylő kérdés megítélését egy kifejezetten erre a célra létrehozott szervezet, szervezeti egység vagy egy szakértelemmel rendelkező személy végzi. Ezért a visszalépés tilalmába ütközőnek tartom azokat a rendelkezéseket, melyek a környezetvédelmi szakkérdés vizsgálatára lehetővé tették a szakértelemmel rendelkező személy kirendelését a szakértelemmel rendelkező szervezeti egység bevonása helyett, továbbá azokat a rendelkezéseket, melyek miatt elégségesnek tekinthető a szakkérdés megítélésére, ha a kormányhivatal állományában van olyan személy, aki a képesítési feltételeknek megfelel, miközben a szervezeten belül környezetvédelmi területért felelős szervezeti egység nincsen.

Véleményem szerint az az eljárási garancia, mely megkerülhetetlenné teszi a szakértelemmel rendelkező szervezeti egység bevonását, nem tekinthető felválthatónak azzal az anyagi jogi garanciával, hogy a hatóság nem járulhat hozzá a tervezett tevékenységhez, ha az a környezeti elemet veszélyeztetné vagy károsítaná.⁴⁷ Ez a rendelkezés látszólagos. A környezetvédelmi hatósági engedélyezési rendszer célja a jogszerű környezethasználat feltételeinek meghatározása, amiből következik, hogy jogellenes magatartás – a veszélyeztetés és a károsítás is ilyen – e rendelkezés nélkül sem lenne engedélyezhető. Nem képes kiváltani az eljárási garanciát az sem, hogy a hatósági határozatot bíróság előtt meg lehet támadni. Ez nem új garanciális elem, ezért annak megítélésére, hogy a korábbiakhoz képest visszalépés következett-e be, nem lehet figyelembe venni. Szükségesnek tartom ugyanakkor felhívni a figyelmet, hogy az államtitkári levél szerint a Miniszterelnökség a garanciát abban látja, hogy a kormány megbízott érdeke a bíróság előtt is védhető határozat. Véleményem szerint ez a környezet védelméhez fűződő közérdeket magánérdekké alakítja át. A környezet védelmét is érintő hatósági határozatok többsége nem jut el bírósági szakba, ezért ez a fajta garancia nem tekinthető hatékony védelemnek.

Az államtitkár levelében garanciális elemnek tekintette azt is, hogy a kormány megbízott döntéséért felelősséggel tartozik, és a nem megfelelő döntés esetén a felügyeleti szerv hivatalból eljár, vagy intézkedését lehet kezdeményezni. A szakhatósági eljárási rendben a felügyeleti intézkedési szabályokat a Ket. tartalmazza, meghatározva, hogy mit tehet a szakhatóság, ha nem vonták be, pedig be kellett volna vonni, vagy a szakhatósági állásfoglalást nem vették kellően

⁴⁷ Ktv. 66/A. § (2)

figyelembe. Az integrált kormányhivatali működésre vonatkozóan nincsen olyan jellegű jogszabály, mely a hierarchiára épülő belső viszonyoknak ezt az aspektusát kezelné. Megjegyzendőnek tartom azt is, hogy a felügyeleti szerv a kormányhivatal esetében nem egyértelműen az OKTF vagy a szakminiszter, tekintettel a környezetvédelmi szakkérdéssel kapcsolatos eljárásjogi bizonytalanságok, valamint az OKTF szakértői szerepe miatt, szemben a korábbiakkal, ahol nem megfelelő döntés esetén egyértelmű volt az OKTF, vagy a szakminiszter felügyeleti jogkörébe tartozó ügyek köre. Véleményem szerint ezért a felügyeleti szerv személyének bizonytalansága, esetleg az abban bekövetkező változás a korábbi védelmi szinthez képest visszalépést jelent. Hangsúlyozandónak tartom, hogy az Alkotmánybíróság több mint húsz éve következetesen kiáll amellett, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”⁴⁸

Hasonló érvelés alapján a visszalépés tilalmába ütközőnek tartom a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdését is.

Szükségesnek tartom e körben még felhívni a figyelmet arra, hogy a salátarendelet a szervezeti átalakítás következményeként lerontotta a Ktv. 68.§ (2) bekezdése által biztosított védelmi szintet azzal, hogy az érdemi döntésre jogosult hatóság által szakkérdésként vizsgálhatóvá tette egyes kisebb méretű tevékenységek környezeti hatása jelentőségének megállapítását, és a környezeti hatástanulmány tartalmi követelményének meghatározását, mely a későbbi környezetvédelmi engedélyezés alapját képezi. Ez a rendelkezés több szempontból is visszalépést jelent, hiszen a környezeti hatásvizsgálati eljárást egy nem környezetvédelmi hatáskörben eljáró hatóság döntése alapozza meg, a társadalmi részvétel feltételeinek biztosítása megkérdőjelezhető, stb. Véleményem szerint e rendelkezés, mely minden eljárásra vonatkozik, így a kormányhivatalon kívüli eljárásokra is, a korábbi védelmi szinthez képest egyértelmű visszalépést jelent. Mivel a Ktv. ezt a vizsgálatot egyértelműen a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe utalta, megállapítható az is, hogy a 314/2005. (XII. 25) Korm. rendelet a salátarendelet 74.§ (2) bekezdésével kiegészített 2/A.§ (2) bekezdés a) pontja annak jogforrási hierarchiába ütközése miatt alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság következetesen megsemmisíti azokat a jogszabályokat, vagy rendelkezéseket, melyek a jogforrási hierarchiába ütköznek. Így véleményem szerint e rendelkezés is megsemmisítendő.

II.4 Az Alkotmánybíróság a környezetvédelem területén több határozatában is hangsúlyozta, hogy az alkotmányos védelem megteremtése olyan szabályozás fenntartását igényli, mely biztosítja, hogy a környezet- és természetvédelmi célok nem kerülnek háttérbe a gazdasági ágazati célokhoz képest. Az Alkotmánybíróság az intézményrendszer megváltozása esetén a visszalépés megállapítása szempontjából vizsgálандónak és értékelendőnek tekinti azt, hogy az érdekérvényesítés hatékonysága hogyan változott. A környezetvédelmi érdekérvényesítés – az Alaptörvény P) cikke alapján – a természeti erőforrások bölcs hasznosítása mellett azok védelmét, fenntartását és jövő nemzedékek számára történő megőrzését jelenti. A hatóságokkal szemben ez kettős követelményt támaszt: egyrészt annak elfogadását, hogy a környezethasználatok engedélyezése során figyelembe kell venni az ökológiai korlátokat és ezért nem minden gazdasági tevékenység engedélyezhető, másrészt, hogy az engedélyezhető gazdasági tevékenység esetén is szükség van az ökológiai korlátokat figyelembevevő követelményrendszer meghatározására. Az integráció előtt ennek érvényesülését az önálló szervezethez telepített hatáskör és a környezetvédelmi szakhatósági rendszer biztosította. A kormányhivatali integráció hatására ez az egységes védelmi rendszer megszűnt és kettős rendszer váltotta fel, egyrészt a kormányhivatal hatósági hatáskörén kívül eső hatósági eljárásokban továbbra is megmaradt a szakhatósági eljárás, míg a kormányhivatali hatáskörök esetén azt a belső szabályozás rendezi.

⁴⁸ 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában [109]

Az integrált kormányhivatal egyszerre több hatáskörrel rendelkezik, e hatáskör gyakorlását azonban befolyásolják az illetékességi szabályok. Az integrált kormányhivatalhoz négy olyan hatáskör tartozik – környezetvédelem, természetvédelem, bányászat, erdészet –, mely atipikus szervezeti felépítésű hatóságok integrálásával került a kormányhivatalhoz. Ezt az atipikus jelleget a folyamatban lévő ügyek feladat- és hatáskörének rendezését szolgáló törvényi szabályozás sem vette figyelembe, amikor azt mondta ki, hogy az ügyben az a szerv jár el, amelynek a hatáskörébe a feladatellátás alapján tartozik.⁴⁹

(Mivel a környezet- és természetvédelem a felügyelőséghez tartozott, ezért ebből a szempontból azokat egynek tekinthetjük.) A környezetvédelem területén a felügyelőség számos, a hatósági feladatokon kívüli igazgatási feladatot is ellátott, így a környezet állapotát folyamatosan figyelemmel követő rendszerek működtetését, nyilvántartások vezetését, stb. Az atipikus szervezeti felépítést a kormányhivatali integráció részben megőrizte és az illetékességi szabályokon keresztül érvényesítette a környezetvédelmi igazgatási feladatok szempontjából is. Ezt mutatja be a 2. számú melléklet. Ha az illetékességi szabályokat is figyelembe vesszük, akkor jól látható, hogy **csak három olyan megyei kormányhivatal létezik, ahol valódi integrációról beszélhetünk**, és ahol egy szervezeti egységen belül történik a különböző érdekek egyeztetése. Az összes többi kormányhivatal esetén szükséges a többi kormányhivatal megkeresése. Az atipikus illetékességgel rendelkező kormányhivataloknál nem lett átláthatóbb, egyszerűbb és gyorsabb a rendszer amiatt, hogy nem kell más szervezetet megkeresni és az érdekegyeztetés sem lett könnyebb, hiszen az érdekegyeztetés lehetősége és módja attól függ, hogy a kormány megbízott a szakkérdés vizsgálatára milyen megoldást választ. Véleményem szerint nem vitatható, hogy **a környezetvédelmi érdekérvényesítés különböző módjai között milyen lényegi különbség van, különösen, ha azt is figyelembe vesszük, hogy a kirendelt ügyintézőt a feladat ellátása során nem az a kormányhivatali vezető utasíthatja, aki egyébként a környezetvédelmi hatósági ügyben eljáró hatóságnak lett kijelölve.**⁵⁰

A környezetvédelmi érdekérvényesítés szempontjából az sem érdektelen, hogy milyen lehetőség van az olyan hatósági döntés felülvizsgálatára, ahol a környezeti szempontot egyáltalán nem vették figyelembe, és az ökológiai korlátot figyelmen kívül hagyva engedélyt adtak ki, vagy az engedélyben szereplő feltételeket nem megfelelő módon írták elő. A szakhatósági eljárási rend esetén az ilyen eseteket a Ket. szabályai alapján kell rendezni. Az integrált eljárások esetére erre vonatkozó külső szabály nincs. Maradna tehát a jogorvoslati eljárás, illetve a bírósági felülvizsgálat. Hangsúlyozandó, hogy mindkét eljárás feltételezi a kezdeményező létezését. Amennyiben olyan döntés születik, melyben a környezetvédelmi érdek háttérbe szorul és az a döntés összhangban áll az eljárást kezdeményező ügyfél érdekével, és nincs olyan ügyfél sem, akinek a környezetvédelmi érdek háttérbe szorítása érdeksérelmet okozna, akkor nem lesz olyan személy, aki a jogorvoslati fórumokon az eljárásokat kezdeményezhetné. A hatósági eljárásokban a környezetvédelmi érdekek képviselőjét gyakran a társadalmi szervezetek látják el. Azonban az integrált kormányhivatali eljárásokban még az ő részvételük is bizonytalanná vált, tekintettel arra,

⁴⁹ 1995. évi VIII. tv. 24. § (1) Amennyiben törvény másként nem rendelkezik, e törvény vagy az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény alapján 2015. április 1-jével a fővárosi és megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal), illetve a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala (a továbbiakban: járási hivatal) feladat- és hatáskörébe kerülő, folyamatban lévő ügyekben az a szerv jár el, amelynek hatáskörébe a feladat ellátása a jogszabály rendelkezése szerint kerül.

⁵⁰ 2011. évi CXCV. tv. 53/A. § (3) bek. d) pontja: „a kirendelés helye szerinti fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali szervezetének vezetője az (1) bekezdés szerinti feladat ellátásával kapcsolatban jogosult utasítást adni, 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás 24. § (3) bek. „A kormány megbízott a megkeresést követően haladéktalanul utasítja a szakmai ismerettel rendelkező kormánytisztviselőt, illetve a tárgyi erőforrás birtokában lévő szervezeti egység vezetőjét, hogy a szakkérdés ügyében járjon el. A kormánytisztviselő a szakkérdés vizsgálata során a vizsgálatot kérő kormányhivatal feladatellátásért felelős szervezeti egysége vezetőjének utasításai szerint köteles eljárni.”

hogy a Kúria 4/2010. számú közigazgatási jogegységi határozata az ügyfélképességet és a kereshetőségi jogot a környezetvédelmi hatósági vagy szakhatósági eljáráshoz köti.

Véleményem szerint az, hogy a felügyelőségek integrációjával megszűnt a környezetvédelmi érdekérvényesítés egységes rendje és azt egy kettős rendszer úgy váltotta fel, hogy közben nem születtek meg azok az eljárási jogszabályok, melyek biztosítanák, hogy a két rendszerben az érdekérvényesítés azonos eredményre vezessen, és a környezeti és természeti érdekek ne kerülhessenek háttérbe a gazdasági érdekekkel szemben, visszalépést jelent a már korábban elért szinthez képest. Ebből a szempontból visszalépést jelent az is, hogy még a kettős rendszeren belüli érdekérvényesítés sem tekinthető egységesnek, mert nincs olyan jogi keret, mely a kormányhivatalok illetékességi területeit, és eltérő szakmai kompetenciáit figyelembe véve biztosítaná az egységes rendszer kialakulását, a szakhatósági rendszerrel azonos értékű érdekegyeztetési fórum működését. Az Alaptörvény szellemiségével ellentétben állónak tartom azt, hogy a P) cikkhez tartozó természeti erőforrások védelme, az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése és érvényesíthetősége attól függjön, hogy az azt érintő feltételeket milyen eljárás keretében határozzák meg, és az adott eljárás mely kormányhivatal illetékességi területére esik. Ezt a visszalépést a felügyelőségek megszüntetését és integrációját kimondó rendelkezés hozta létre azért, hogy az új rendszert szabályozó jogi környezet a korábbihoz képest azonos szintű védelmet nem biztosít.

Szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra is, hogy az atipikus illetékességi szabályokat nem vették kellően figyelembe azoknál az eseteknél, amikor az általános szabályoktól eltérően azért kellett kijelölni a másodfokon építésügyi hatóságként eljáró kormányhivatalt, mert a fővárosi vagy a megyei kormányhivatal szakhatóságként részt vett az I. fokú építésügyi hatóság eljárásában.⁵¹ Az illetékességi szabályokra tekintettel 6 olyan kormányhivatal is van, ahol a kijelölés eredményeként a Ket. 42. § (2) bekezdésével ellentétesen olyan helyzet is kialakulhat, amikor a másodfokú eljárásban olyan kormányhivatalt jelöltek ki, aki már az elsőfokú eljárásban is részt vett, ahogy ezt a 2. számú melléklet mutatja. **Úgy vélem, hogy emiatt megállapítható, hogy a 6 kormányhivatal vonatkozásában a kijelölő rendelkezés a jogforrási hierarchiába ütközik, ezért alaptörvény-ellenes.**⁵²

II.5 A környezetvédelmi érdekérvényesítés egyik garanciális eleme a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörében meghozott döntéseinek közhiteles nyilvántartása az egységes környezetvédelmi hatósági nyilvántartási rendszerben.⁵³ A környezetvédelmi hatósági nyilvántartás egy olyan központi adatbázis, mely a hatósági határozatok és szakhatósági állásfoglalások nyilvántartásán keresztül összesíti mindazokat az információkat, melyek a környezet állapotával, a környezetre gyakorolt hatásokkal kapcsolatos hatósági döntésekben megszülettek.

A környezetvédelmi hatósági nyilvántartás biztosítja, hogy a környezet- és természetvédelmi hatóságok által meghatározott jogi követelmény- és feltételrendszer megtalálható legyen egy helyen, ezáltal is segítve a természeti erőforrások és az alapvető jogok horizontális védelmét. A környezethasználatok egységes nyilvántartása különösen fontos, hiszen az egyes terhelések és igénybevételek hatása összeadódik, összeadódhat és emiatt azok minőségileg is mássá válhatnak. Az integrált modell bevezetésének egyik negatív következménye, hogy a nyilvántartásba nem kerülnek be a szakkérdésekkel kapcsolatos döntések, ellentétben a korábbi helyzettel, amikor azok, mint szakhatósági állásfoglalások bekerültek. Így az már nem tekinthető a

⁵¹ Az az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006 (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (5a) bek.

⁵² Lásd. 2. sz. melléklet

⁵³ Ktv. 66.§ (3) A környezetvédelmi hatóság az (1) bekezdés a)-e) pontjában meghatározott hatósági határozatairól, szakhatósági állásfoglalásairól közhiteles hatósági nyilvántartást vezet.

környezethasználatok nyilvántartása szempontjából egyértelműen mértékadónak, függetlenül attól, hogy közhitelességét a változtatás nem érintette. Hangsúlyozandó, hogy olyan szakkérdésekkel kapcsolatos döntésekről is szó van, mint a környezeti hatás jelentőségének megítélésével kapcsolatos döntés, illetve azokról a döntésekről is, amiket a kormányhivatal hatáskörébe nem tartozó eljárások keretében egyébként a szakhatósági állásfoglalásban fogalmaznak meg.

Mind a P) cikk, mind az egészséges környezethez való jog érvényesítése szempontjából elengedhetetlen, hogy a döntéshozók számára a környezet állapotáról, a környezethasználatokról megbízható információk álljanak rendelkezésre. Azzal, hogy a szakkérdéssel kapcsolatos döntés nyilvántartása nem vált kötelezővé a központi hatósági nyilvántartási rendszerben, ezzel a teljes körűség és a nyilvántartás megbízhatósága sérült. **Véleményem szerint az a tény, hogy a szakkérdésekkel kapcsolatos döntéseket nem kell a nyilvántartásban rögzíteni, lényeges visszalépést jelent azáltal, hogy megváltozott a környezeti állapotfelmérés és a tevékenységek megítélésének lehetősége, és ez rontja az anyagi jogi követelmények meghatározásának minőségét, a megelőzés és az elővigyázatosság elvének érvényesítését.**

Megjegyzendőnek tartom azt is, hogy a nyilvántartás de facto tartalmi korlátozása a hatósági munkát is lelassítja, mert az ügyintézők arra kényszerülnek, hogy a nyilvántartás használata helyett, a szakkérdés meghozatalában érintett szervezeti egységet keressék meg, ami – mint ahogy az a 2. sz. mellékletből is látható – nem mindig az adott kormányhivatalon belül található.

II.6 A Ktv. 92.§ (1a)⁵⁴ új bekezdése a fentiekhez képest más szempontból valósít meg a védelmi szinttől való visszalépést, az a szakhatóság és a szakértő eljárásjogi szerepe és lehetősége közötti különbség következménye.

A szakhatóság bevonása a különböző hatáskörű hatóságok együttdöntésének eszköze, s mint ilyen az állami akarat szakhatóság általi kifejezése. A szakhatóság közhatalmi jogosítványával élve adja meg állásfoglalását, melynek tartalma egyrészt a határozatban a tényállás részévé válik, másrészt a megállapított tényállásra tekintettel a rendelkező részébe épülő jogokat és kötelezettségeket, felelősségi szabályokat, feltételeket fogalmaz meg, s mindez a hatósági döntés végrehajtásáért való felelősség alapját képezi. Ezzel szemben a szakértői vélemény a tényállás tisztázásának egyik eljárási eszköze, bizonyítási eszköz, a vélemény maga bizonyíték. A szakértői vélemény tartalma az eljáró hatóság döntésétől függően válik a tényállás részévé, és az alapján jogok és kötelezettségek is csak akkor kerülnek a rendelkező részbe, ha azt az eljáró hatóság indokoltnak és szükségesnek tartja. A szakértő bevonása tehát nem jelent együttdöntést, a szakértői vélemény nem tekinthető az állami akarat kifejezésének még akkor sem, ha hatóságot jelölnek ki erre a szerepre, mert a szakértői minőség miatt az eljárásban a hatóság nem mint közhatalmi jogosítvánnyal rendelkező szerv vesz részt, és nincs olyan jogszabály, mely kizárná, hogy az eljáró hatóság a szakértőként kirendelt hatóság véleményével ellentétes határozatot hozzon.

Véleményem szerint az eltérő eljárásjogi pozíciókból adódóan nem kétséges, hogy környezetvédelmi hatóság szakértőként közhatalmi jogosítványait nem tudja érvényesíteni. Azaz sem jogokat, sem kötelezettségeket, sem felelősségi szabályokat nem tud

⁵⁴ 92. § (1) Környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi szakértői tevékenységet az végezhet, akinek tevékenységét a (2) bekezdésben meghatározott hatóság engedélyezte. Ha jogszabály környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi szakkérdésben szakértő igénybevételét írja elő, vagy az ilyen szakértő igénybevételéhez külön jogkövetkezményt állapít meg, szakértőként kizárólag az a személy vehető igénybe, valamint a jogszabályban meghatározott jogkövetkezmények csak annak a szakértőnek az igénybevételéhez fűződnek, aki rendelkezik a (2) bekezdés szerinti engedéllyel.

(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.

közvetlenül megfogalmazni, véleményét olyan hatóság építi be a határozatba, aki a szakkérdés megítélésére nem rendelkezik szakmai kompetenciával, hiszen a szakértő bevonására ezért van szükség. Hangsúlyozni szükséges, hogy a környezetvédelmi hatóság szakértővé minősítése olyan eljárásban, ami olyan szakkérdést érint, amivel kapcsolatos döntés egyébként a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozik, de facto és de iure is azt jelenti, hogy a hatóságot megfosztják közhatalmi jogosítványának gyakorlásától. A jogalkotó ezt a megoldást elsősorban, de nem kizárólagosan, a kormányhivatal hatáskörébe tartozó ügyeket érintő másodfokú eljárásokban alkalmazta, azzal indokolva, hogy ha az elsőfokú eljárásban nincs szakhatósági eljárás, akkor arra a másodfokú eljárásban sincs lehetőség. Véleményem szerint ez az érvelés nem állja meg a helyét. A szakhatóság bevonásának Ket. szabályai függetlenek attól, hogy azt első-, vagy másodfokú eljárásban kell alkalmazni. A Ket 44. §-a szerint „[a] szakhatóság olyan szakkérdésben ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik”. Amennyiben a kormányhivatal más hatásköre mellett környezetvédelmi hatáskörében is eljár, akkor a Ket. alapján nincsen annak akadály, hogy a Kormány másodfokú eljárásban való részvétellel szakhatóságot jelöljön ki, amire a régi kijelölések esetén még ma is van példa.⁵⁵

Annak, hogy a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként vagy szakértőként vesz részt az eljárásban, a hatósági döntés bírósági felülvizsgálata során is jelentősége van. A szakhatóság alperesi beavatkozóként vehet részt az eljárásban, míg ez a pozíció a szakértőt nem illeti meg. A másodfokú eljárás során kirendelt szakértő a bírósági eljárásban csak akkor vesz részt, ha a bizonyítási eljárás keretében a bíróság tanúként meghallgatja. Hangsúlyozandó, hogy a per kimenetelére hatást gyakorló eljárási cselekményt nem kezdeményezhet és perbeli szerepe miatt nyilatkozata is más súllyal esik latba.

További problémát is okoz az, hogy a másodfokú eljárások egy részében az OKTF nem mint (másodfokú szak) hatóság, hanem mint szakértő jelenik meg. Az OKTF-nek, mint másodfokú hatóságnak az a funkciója, hogy az elsőfokú döntések felülvizsgálatán keresztül egyrészt biztosítsa az egységes anyagi- és eljárásjogi jogértelmezést, másrészt azt is, hogy a környezethasználókat terhelő követelményrendszer a környezethasználat tényleges földrajzi helyétől függő ökológiai korlátok figyelembevételével történjen. A jogorvoslati fórumokon keresztüli jogegységesítésnek az AB szerint alkotmányossági szempontból értékelhető funkciója van. A norma világosságának megítélésekor az AB több határozatában is kifejtette, hogy amennyiben a jogorvoslati fórumokon keresztül kialakítható egyes jogok, követelmények, feltételek, stb. egységes értelmezése, akkor az adott norma világossága nem kérdőjelezhető meg. A másodfokú döntéseken keresztüli érdemi – és különösen az érintett ágazati kérdésre kiterjedő és horizontális szempontokat érvényesítő – jogegységesítés lehetősége a kormányhivatali hatósági eljárásokban vizsgált szakkérdések esetén megszűnt.

Végül a jogalkalmazás kiszámíthatóságát és a jogbiztonságot is érinti és véleményem szerint sérti az, hogy a kormányhivatal és az OKTF viszonya: „quasi alá-fölérendeltsége” változik attól függően, hogy az OKTF a szakkérdésben kialakított véleményét milyen eljárásban fogalmazza meg. Ha az integrált eljárásban, akkor véleményét – szakértői pozíciója miatt – a kormány megbízott által vezetett kormányhivatal nem köteles figyelembe venni. Míg, ha ugyanazt a véleményt egy vízjogi eljárásban, mint másodfokú szakhatóság mondja, akkor az a kormányhivatalra kötelező erejű.

⁵⁵ A 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet 30. § (2)-(6) bekezdéseiben jelölt erdészeti hatósági eljárásokban másodfokon az OKTF jár el. Így szakhatóságként vizsgál olyan kérdést is, mely más ágazati szabályban már szakértői kirendeléshez vezet: „...ha a tevékenység megkezdéséhez környezetvédelmi engedély vagy egységes környezethasználati engedély nem szükséges - annak elbírálása kérdésében, hogy a tevékenység, a beruházás vagy a terv a tájvédelem nemzeti és közösségi jogi követelményeinek a kérelemben foglaltak szerint vagy további feltételek mellett megfelel-e -, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséget szakhatóságként jelöli ki.”(30.§ (6) d))

Hangsúlyozandó, hogy amikor az a kérdés merül fel, hogy egy hatóság milyen szerepben – szakértőként vagy szakhatóságként – vegyen részt a közigazgatási eljárásban, akkor két különálló szervezet egymáshoz való viszonyáról születik döntés. Az eljáró hatóság és a szakértelemmel rendelkező környezetvédelmi hatóság közötti azonos rangú kapcsolatot eljárásjogi szempontból egyoldalúvá teszi az, ha a szakhatósági részvételt szakértői részvétel váltja fel, ami azzal is együtt jár, hogy szakértőként a hatósági eljárásban a környezethasználó tevékenységét közhatalmi eszközökkel közvetlenül nem tudja meghatározni. Visszalépést jelent az is, hogy a másodfokú hatóságot jogegységesítő feladatának lehetőségétől megfosztották azzal, hogy a másodfokú eljárások jelentős részében az OKTF csak szakértőként vehet részt. A jogbiztonságot sértőnek tartom és ezért visszalépésnek tekintem azt is, hogy az OKTF és a kormányhivatal eljárásjogi pozíciója, álláspontjának kötelező ereje attól függ, hogy milyen eljárásban vesz részt. Mivel más alapjogi érdek érvényesítésével nem indokolható az érdekvérvényesítő képesség jelentős mértékű lerontása, ezért véleményem szerint a hatóság szakértőkénti kijelölése visszalépést jelent mind a P) cikk, mind az egészséges környezethez való jog védelme szempontjából. A szakhatóságok szakértővel való felcserélése a salátarendelet rendelkezéseivel történt.

II.7 A kirendeléssel kapcsolatos szabályozás véleményem szerint más szempontból is visszalépést jelent. A korábbi rendszerben a szervezeti önállóságból adódóan egyértelmű szabályok biztosították a környezetvédelmi hatósági és igazgatási rendszer működését és azért való felelősséget. Az új modellben a kirendelés intézmény rendszerén keresztül a környezetvédelmi és természetvédelmi főosztállyal rendelkező kormányhivatal munkatársai olyan tevékenységben vesznek részt, ami nem tartozik a megkeresett kormányhivatal feladatai közé, hiszen a szakkérdés megítélése a kirendelést kérő kormányhivatal eljárása, és mint ilyen tartozik felelősségi körébe. Ebből adódóan a megkeresett kormányhivatal személyi állományának feladat ellátását közvetlenül meghatározza az, hogy milyen kirendelési kérelemmel keresik meg. A kirendelés intézményén keresztül az egyik kormányhivatal a másik feladatellátásában való részvételre kényszerül úgy, hogy közben saját feladatát is el kell látnia. Az NKP3 Jelentés kiemelte, hogy a környezetvédelem hatékony érvényesítésének egyik hátráltató tényezője a nem megfelelő létszám és a forráshiány. A környezetvédelmi hatósági és igazgatási feladat- és hatáskörre eljáró hatóságként a 11 kormányhivatal lett kijelölve az illetékességi szabályokon keresztül. Ebből következik, hogy az így kijelölt illetékességi területen a kormányhivatal köteles a környezetvédelmi feladatokat ellátni, a feladat ellátásáért való felelősség e kormányhivatal kormány megbízottját terheli. A P) cikkben nevesített nemzet közös örökségének védelme és az egészséges környezethez való jog érvényesítése is azt kívánja meg, hogy az e feladattal megbízott hatóság kiszámítható módon tudja végezni feladatát. A kirendelés ezt a kiszámíthatóságot szünteti meg, és helyébe bizonytalanság lép.

A kirendelés intézménye is azt mutatja, hogy a jogalkotó elismeri, hogy a környezetvédelmi szakkérdéssel kapcsolatos döntéshozatal egy olyan döntés, melyet csak szakismerettel rendelkező hozhat. Az integrációval ezt a szakismeretet a 11 kormányhivatalba olvasztott környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályok képviselik. A 2. számú melléklet jól illusztrálja, hogy csak három kormányhivatal esetén feltételezhető, hogy a belső egyeztetések az eljárást a szakmai szervezetek egy szervezethez történt integrálásával felgyorsíthatják. Az összes többi esetben a kirendelést a 2011. CXCV. törvény. 53/A.§-a alapján meg kell, hogy előzze a kormányhivatalok közötti megállapodás létrejötte. Ha az eljárás során az derülne ki, hogy a környezetvédelmi szempontok más jellegű vizsgálatokat, illetve más személy bevonását is szükségessé teszik, akkor erre újabb megállapodást kellene kötni. A kirendelési szabályok között továbbá nincsen olyan, amely rendezné, hogy a kirendelést kérő kormányhivatal kérését mikor lehet visszautasítani, különösen akkor, ha a kirendelés adott esetben veszélyeztetné a 11 kormányhivatalhoz tartozó feladatok ellátását. Ugyanakkor nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy a kirendelés visszautasítása egyet jelentene azzal, hogy a kirendelést kérő kormányhivatal

nem tud szakmailag megfelelő döntést hozni, ami szintén ellentétes az Alaptörvényben megfogalmazott közérdekkel.

Hangsúlyozandó, hogy a kormányhivatalok közül 11 vette át a felügyelőségek környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és szakhatósági feladatait és közülük 7 kormányhivatalhoz tartoznak az általános környezetvédelmi igazgatási feladatok. A kirendelés intézménye azt a látszatot kelti, hogy a kormányhivatalon belüli szakhatósági eljárás megszüntetésével a kormányhivatalok, különösen a 11 kormányhivatal terhelése csökkent. A kirendelés intézménye miatt azonban a terhelés nem csökken, sőt mindkét érintett kormányhivatal feladatellátását veszélyeztetheti, amennyiben a környezetvédelmi és természetvédelmi főosztállyal rendelkező kormányhivatal a kirendelési kérésnek nem tud eleget tenni, vagy a kirendelés miatt saját feladatát nem tudja megfelelően ellátni.

A közigazgatás rugalmas alkalmazkodó képességének javítása a Magyar program egyik kiemelt célja. Ez a rugalmasság azonban nem jelentheti azt, hogy alapvető jog érvényesítését biztosító intézményrendszer feladatellátásához szükséges feltételek ne álljanak kiszámíthatóan rendelkezésre. Az egészséges környezethez való jog érvényesítése megkívánja, hogy a jogalkotó olyan jogi és szervezeti feltételeket teremtsen, melyek a környezet állapotának romlását, illetve annak veszélyét kizárják. Nem a rugalmas alkalmazkodást teremtette meg, hanem a feladatellátás alapfeltételeinek meglétét veszélyeztette a jogalkotó azzal, hogy látszólag kivette a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatok közül a szakkérdések vizsgálatát. Ezzel a szakkérdések vizsgálatához szükséges személyi és tárgyi feltételek megteremtésének lehetőséget elvette a főosztállyal rendelkező kormányhivataltól, úgy, hogy közben biztosítani kell a szükséges személyi és tárgyi feltételeket a kirendelés teljesítéséhez és illetékességi területén a környezet állapotáért a felelőssége kizárólagos. Bár a kirendelési megállapodás kötelező eleme a költségek viselésében való megállapodás, azonban véleményem szerint ez nem veheti át azt a szerepet, mely a szervezet vezetőjének jogává és kötelességévé teszi a feladatellátáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételek tervezését és biztosítását.

Véleményem szerint visszalépést jelent az, hogy megszűnt az egységes hatósági és igazgatási rendszer, mely kiszámíthatóan és tervezhetően tudta ellátni feladatait és helyébe egy olyan rendszer lépett, melyben a környezetvédelmi és természetvédelmi feladatok ellátásában, a környezetvédelmi szakkérdések eldöntésében olyan kormányhivatalok is részt vesznek, amelyek csak a kirendelésen keresztül rendelkeznek szakmai kompetenciával, vagy azáltal, hogy a kormányhivatal állományában van legalább egy olyan személy, aki a képesítési feltételeknek megfelel, miközben a szervezeten belül környezetvédelmi területért felelős szervezeti egység nincsen. A kirendeléssel érintett kormányhivatalok esetén a feladatellátás veszélyét hordozza magában az, hogy a személyi és tárgyi feltételek tervezése és költségvetési forrása nem annál a kormányhivatalnál jelenik meg, aki a feladatellátás személyi és tárgyi feltételeit köteles biztosítani.

II.8 Az integrációs modell nemcsak a hatósági szereplők közigazgatási helyzetét változtatja meg, hanem az ügyfelek eljárásjogi helyzetét is.

Az átszervezések és az emiatt bekövetkező eljárási változtatások közvetlenül érintették a hatósági eljárás potenciális és valódi ügyfeleinek lehetőségeit. Az Alkotmánybíróság döntéseiben hangsúlyozta, hogy a környezetvédelmi alanyi jogok elsősorban eljárási jellegűek, ezért szükséges annak részletes vizsgálata, hogy az alanyi jog érvényesülésében, érvényesíthetőségében milyen változások következtek be, és történt-e ezen a téren visszalépés. Az alanyi jogok szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy akár a környezethasználó, akár a környezeti teherviselő megfelelő információhoz jusson a környezethasználatok követelményrendszerével kapcsolatos elvárásokról, az engedélyezési eljárások feltételrendszeréről, a kötelezettségekről, a folyamatban lévő és a befejezett eljárásokról. A környezetvédelem területén a hirdetések elérhetőségének kiemelt jelentősége van, mert közvetlenül befolyásolja az érintettek részvételi lehetőségét. A hirdetések rögzítik a különböző eljárási cselekmények megtételére – ideértve a jogorvoslati

eljárás kezdeményezését is – meghatározott határidőket. A jogszabályi kötelezettségek teljesítésére a környezetvédelmi felügyelőségek honlapokat üzemeltettek, melyek a szükséges információt tartalmazták (pl.: a Ktv. rendelkezése szerint a környezetvédelmi határozatokat nyilvánossá kell tenni⁵⁶). A szervezeti átalakítások után a kormányhivatalok egy része a honlapokat továbbra is fenntartotta és frissítette, míg mások az eljárásokról a kormányhivatali honlapon különböző alcím alatt adtak tájékoztatást a 2015. április 1-e után tett eljárási cselekményekről, azonban az április 1-e előttiokről a honlapon információ nem érhető el. **Véleményem szerint az alanyi jog érvényesítése szempontjából visszalépést jelent, hogy a kormányhivatali honlapok információ tartalma között a hatósági eljárások szempontjából is értékelhetően különbség van amiatt, hogy a felügyelőségek önállóságának megszüntetésével egyidejűleg a jogutódlás szabályozásának részeként nem született olyan jogszabály vagy szervezetszabályozó eszköz, mely biztosítaná mindenki számára az információhoz való hozzáférést a korábbiakhoz hasonlóan. Mivel a hirdetések elérhetősége meghatározza az egyén eljárásban való részvételének lehetőségeit is, ezért a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joga is sérülhet emiatt. A visszalépés a felügyelőségek kormányhivatalba történő integrációját kimondó rendelkezés következménye.**

II.9 A fenntartható fejlődés szempontjait érvényesítő környezethasználatok tervezésében fontos szerepet játszik a környezetvédelmi hatóságnál kezdeményezhető szakmai konzultáció.⁵⁷ Az integráció e joggal való élés lehetőségét kiszámíthatatlanná és bizonytalanná tette amiatt, hogy a konzultációt kezdeményező nem tudhatja, hogy ki az, akinél a konzultációt kezdeményezze. A Ktv. előírása szerint a konzultáció „környezetvédelmi hatóságnál kezdeményezhető”. Az illetékességi szabályok alapján mondhatnánk, hogy ez azt jelenti, hogy a konzultáció az illetékességi területtől függően kezdeményezhető a 11 kormányhivatal valamelyikénél. Ugyanakkor mégsem egyértelmű, hogy ezeket a kormányhivatalokat kell-e megkeresni amiatt, hogy egyes tevékenységek környezeti hatásának jelentőségéről, illetve környezeti szakkérdésről azok a kormányhivatalok is dönthetnek, akik ilyen szakértelemmel nem rendelkeznek, de azt a rendelkezésükre álló lehetőségek valamelyikének felhasználásával pótolják. Ennél súlyosabb problémaként jelenik meg ugyanez a kérdés a folyamatban lévő hatósági eljárások során. A szakhatósági eljárások esetén egyértelmű, hogy kihez forduljon az ügyfél, melyik az a hatóság, amelyik iránymutatást tud adni a konkrét követelményekkel kapcsolatban. Ez a kiszámíthatóság az integrált kormányhivatali eljárásban megszűnik amiatt, hogy az ügyfél nem tudhatja, hogy kivel egyeztethet környezetvédelmi szakkérdés kapcsán, különösen ott, ahol nincsen környezetvédelmi és természetvédelmi főosztály. Kirendelés esetén az ügyfélben joggal merülhet fel a kérdés, hogy hol keresse meg az ügyintézőt, a kirendelés helyén, vagy annál a kormányhivatalnál, ahonnan kirendelték. Az adott ügyben kérhet-e információt az egyébként környezetvédelmi és természetvédelmi eljáró hatóságtól, vagy nem, mert az az ügy nem hozzá, hanem a másik kormányhivatalhoz tartozik, annak ellenére, hogy az utóbbi szakmai kompetenciáját csak a kirendelt ügyintéző adja. Az NKP3 Jelentés kiemelte, hogy a környezetvédelmi eljárások elhúzódásának egyik oka, hogy a beadványok szakmai minősége gyakran nem megfelelő.

Hangsúlyozandó, hogy a szakhatósági eljárást felváltó szakkérdés vizsgálata célját tekintve ugyanaz: annak megállapítása, hogy az adott tevékenység a környezetre gyakorolt hatásaira tekintettel engedélyezhető vagy sem, illetve a jogszerű környezethasználat feltételeinek meghatározása. Az ügyfél oldaláról nézve a cél: engedélyezhető környezethasználat tervezése és megvalósítása. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[...] a tisztességes eljárás követelménye

⁵⁶ Ktv. 71. § (3) A környezetvédelmi hatóság a határozatát - annak jogerőre emelkedésére tekintet nélkül - nyilvánosan közzéteszi.

⁵⁷ Ktv. 64.§ (2) „A környezetvédelmi hatóságnál - igazgatási jellegű szolgáltatásként - szakmai konzultáció kezdeményezhető. A szakmai konzultáció a környezetvédelmi előírásoknak való megfeleléssel, továbbá egyes tevékenységek, beruházások környezetvédelmi szempontú tervezésével kapcsolatos kérdésekre terjedhet ki.”

olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”⁵⁸ Véleményem szerint a tisztességes eljáráshoz való alapjogot sérti, és emiatt az egészséges környezethez való jog érvényesítése szempontjából visszalépést jelent az, hogy az ügyfél számára a korábbiakhoz képest kiszámíthatatlanná vált, hogy a hatósági eljárás megkezdése előtt, illetve az eljárás során kihez fordulhat, ki az, aki számára megfelelő információt adhat, ki az, akit a Ket. 1.§ (2) bekezdése ⁵⁹alapján az együttműködés kötelezettsége terhel.

II.10 Az integrációval együtt járó hatósági eljárásokban bekövetkező változások az ügyfél más jogait és a jogok gyakorlásának lehetőségeit is közvetlenül érintik. Az ügyfél a környezetvédelmi szakhatóság – azaz a szakértelemmel rendelkező hatóság – részvételével zajló eljárásban megismerheti a szakhatóság környezetvédelmi szakkérdéssel kapcsolatban hozott állásfoglalását. A szakhatóság állásfoglalását annak tartalmára tekintettel az érdemi határozat ellen benyújtott fellebbezéssel megtámadhatja, illetve bíróság előtt is vitathatja. Ugyanezek a jogok illetik meg, ha az eljáró hatóság olyan érdemi határozatot hoz, ami nem áll összhangban a szakhatósági állásfoglalással.

Az integrációt követően a kormányhivatal hatáskörébe tartozó ügyek esetén a környezetvédelmi szakkérdéssel kapcsolatos véleményt az ügyfél az eljárás során akkor ismerheti meg annak teljességében, ha arra az iratbetekintési jog alapján joga van. Az iratbetekintési jog gyakorlását nem befolyásolhatja az, hogy a szakvéleményt a kormányhivatal szervezeti egysége, egy munkatársa, más kormányhivaltól kirendelt ügyintéző, vagy más kormányhivatal szervezeti egysége alakította ki. A jövő nemzedékek szószólójaként küldött megkeresésekre adott válaszok alapján a kormányhivatalok gyakorlata szerint a szakkérdésre adott vélemény (továbbiakban: szakvélemény) megismerésére az iratbetekintési jog nem terjed ki, mert a szakvéleményt a Ket. 69. § (1) bekezdés a) pontja alapján a döntés tervezetének tekintik. A kormányhivatalok ügyintézését segítő a miniszterelnökséget vezető miniszter módszertani útmutatót adott ki az integrált modell keretei között zajló eljárásokkal kapcsolatban, amit a kormány megbízottak levélben kaptak meg.⁶⁰ A módszertani útmutató formailag nem a nyilvánosság számára elérhető szervezetszabályozó eszközként jelent meg, így az eljárásban érintettek számára nem ismert módon ad iránymutatást az eljárásokról, a szakkérdés vizsgálatával kapcsolatos vélemény megjelenítéséről.

A környezetvédelmi szakkérdés vizsgálata része a tényállás tisztázásának és ezért annak megjelenítése is kötelező az érdemi határozatban. Az új szervezetrendszeri felállás ellenére a Ket. semmiféle rendelkezést nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a vizsgálat eredményeként megszületett szakvéleményt hogyan kell megjeleníteni. Az AJBH rendelkezésére álló hatósági határozatok alapján az állapítható meg, hogy a kormányhivatalok eltérő megoldást választanak. Van olyan kormányhivatal, ahol a szakvéleményt adó szervezeti egység véleményét az érdemi határozat ugyanolyan formában illeszti be a rendelkező részbe és az indokolásba is, mint a szakhatósági állásfoglalást, egyben utalva a hatáskörre is. Van, ahol semmi jelzés nincsen arra, hogy a döntést kiknek és milyen szakvéleménye alapján hozta meg a kormányhivatal, mint eljáró hatóság és a szakkérdéssel érintett hatáskörök sincsenek felsorolva, és van olyan is, ahol e két megoldás „keverékét” alkalmazzák. A szakvélemény megismerhetősége az egészséges környezethez való jog érvényesítése szempontjából kiemelt jelentőségű, különösen, ha a szakkérdés vizsgálatával kapcsolatban szakvélemény nem készül, a szakvéleményt nem vagy nem

⁵⁸ 3/2014. (I. 21.) AB hat. [73]

⁵⁹ Ket. 1. § (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el.

⁶⁰ A jövő nemzedékek szószólója az útmutatóról a környezetvédelmet érintő szakkérdések kormányhivatali nyilvántartásával kapcsolatos tájékozódása során szerzett tudomást.

teljesen veszik figyelembe az érdemi döntés meghozatala során. A környezeti szempontok háttérbe szorításának indokait az érdemi határozat nem feltétlenül tartalmazza, és iratbetekintési jog híján azt az ügyfél nem is tudhatja meg, így amiatt jogorvoslati eljárást sem tud kezdeményezni, illetve ellenérdekű ügyfélként a szakvélemény tartalmára sem tud támaszkodni a fellebbezés során, vagy a bíróság előtti eljárásban.

A szakkérdés vizsgálatának eljárásjogi szempontból harmadik formája a szakértői szakvélemény. A szakértői szakvélemény a szakhatósági állásfoglaláshoz hasonlóan az ügyfél számára az eljárás során megismerhető az iratbetekintési jog alapján. A Ket. szerint az érdemi határozatnak tartalmaznia kell a szakértői szakvélemény figyelembe vételét vagy mellőzését és azok indokát. Mindezt az ügyfél az érdemi határozat megtámadása során vitathatja.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a környezetvédelmi szakkérdésről kialakított vélemény megismerhetősége az eljárás során, illetve vitatása, vagy érvényesítése a jogorvoslati fórumokon eltér attól függően, hogy adott eljárás mely hatóság hatáskörébe tartozik, és a hatóság milyen szerepet tölt be az eljárásban. A jelenlegi szabályok nem biztosítják annak felülvizsgálatát, hogy a döntés egyes elemei mely hatáskörre vezethetők vissza. Ez pedig azt jelenti, hogy nincs olyan eljárási garancia, mely az ügyfelek számára megismerhetővé tenné, hogy figyelembe vették-e, és ha igen hogyan a szakmai főosztály véleményét. Amennyiben a határozat nem teljes mértékben alapul a véleményre, akkor milyen mérlegelési és értékelési szempont alapján nem vették azt figyelembe, határoztak meg esetleg attól eltérő anyagi jogi követelményeket.

Míg a Ket. alapján kötelező a szakhatósági hozzájárulással kapcsolatos kérdések megjelenítése az érdemi határozatban, a Ket. nem rendelkezik arról, hogy a szakkérdéssel kapcsolatos hatósági döntésnek és indokolásának meg kellene jelennie. A környezetvédelmi hatóság saját eljárásában, vagy szakhatóságként hozott döntésében a hatóság alapvető funkciójának megfelelően a környezet- vagy természetvédelmi szakkérdésben elfoglalt álláspontja jelent meg. Jelenleg nincs előírás arra sem, hogy a kormányhivatalnak környezet- vagy természetvédelmi hatóságként hozott döntésében a szakmai főosztály véleményének miként kell tükröződnie. A főosztály, mint egy belső szervezeti egység álláspontja a kormányhivatal vezetőjét nem köti, hiszen az integráció lényegi eleme az egyes szakterületeket önállóan képviselő hatóságok megszüntetése, a kormány megbízott osztatlan felelőssége. Ennek következtében egyrészt hiányzik az az eljárásjogi garancia, mely a kormányhivatalhoz tartozó hatósági jogkörökben vizsgált szakkérdésekről szóló döntések megismerhetőségét biztosítaná, másrészt anyagi jogi megalapozottságának megismerhetősége is bizonytalanná vált.

Az anyagi jogi megalapozottság szempontjából a szakhatósági állásfoglalásnak az a része, mely a szakkérdésben megfogalmazott álláspontját tartalmazza, az ügyfél számára kiemelt jelentőségű, mert abban a tartalmi körben sem a másodfokú, sem a bírósági eljárásban nem kell szakértői bizonyítást kezdeményeznie, ha jogérvényesítését arra támasztotta. Ezzel szemben, ha az ugyanolyan tartalmat hordozó szakkérdés vizsgálat eredményét összegző szakvéleményt nem ismerheti meg, akkor álláspontja bizonyításához szakértőre van szüksége. A szakhatósági állásfoglalás tehát az ügyfél szempontjából fontos bizonyítási eszköz, mely eszköz április 1-e után attól függően áll rendelkezésére, hogy milyen eljárás keretében vizsgálják ugyanazt a szakkérdést. Megjegyzendő az is, hogy a 2015. évi VIII. törvény 24.§ (6) bekezdése a 2015. április 1-e előtt indult ügyekben is alkalmazandónak írja elő a szakhatósági közreműködés nélküli eljárást.⁶¹ Ezzel az iratbetekintési jogot a folyamatban lévő eljárás szempontjából visszamenőleges hatállyal korlátozta.

A környezetvédelmi szakkérdés és a környezetvédelmi hatáskör közötti kapcsolat egyértelmű eldöntése eljárásjogi szempontból is elengedhetetlen. A Ket. szerint a hatóság

⁶¹ (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.

illetékességi területén köteles eljárni.⁶² A hatáskörébe, de illetékességi körébe nem tartozó ügy esetén az ügyet az illetékessége alapján eljárásra jogosult hatóságnak köteles átadni.⁶³ E szabályokból következik, hogy ha a környezetvédelmi szakkérdés vizsgálata a környezetvédelmi hatáskör része, akkor azt csak a 11 kormányhivatal valamelyike vizsgálhatja, hiszen a hatásköri rendelet alapján ők az illetékes kormányhivatalok. Ebben az esetben a szakkérdés eldöntéséhez nem lehetne a kirendelés jogintézményét alkalmazni. Ha a szakkérdés más kormányhivatali hatósági hatáskörhöz köthető, akkor az a más hatáskör alapján a kormányhivatalok illetékességi területe alapján válik vizsgálhatóvá, akár kirendeléssel megteremtett szakmai alkalmasság útján.

Az ügyféli jogok érvényesítése szempontjából fontos kérdés, hogy a különböző eljárási költségek hogyan alakulnak, milyen költségeket kell az eljárási illetéken és/vagy az igazgatási szolgáltatási díjon felül megfizetni. A Ket. módosításával az eljárási költségek felsorolása közé bekerült a tényállás tisztázása során felmerülő költségek egy része is.⁶⁴ Azonban a Ket. nem tartalmaz további rendelkezést arra vonatkozóan, és nem határozza meg azokat az elveket és szempontokat, amik az alacsonyabb szintű jogalkotó számára iránymutatást adna abban, hogy a tényálláshoz tartozó költségek közül mely költségek fedezése engedhető meg az illetékeken vagy az igazgatási költségeken túl. Ez a szakhatósági és az integrált eljárásokhoz tartozó költségek meghatározása és ügyfelek általi kiszámíthatósága szempontjából kiemelt jelentőségű.

Véleményem szerint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogot is érintően visszalépést jelent a korábbi jogszabályi védelmi szinthez képest az, hogy az integrált kormányhivatali eljárásban a környezetvédelmi szakkérdés vizsgálata során keletkező szakvélemény vonatkozásában az iratbetekintési jog korlátozott, emiatt nem ismerhető meg, hogy a döntés egyes elemei milyen hatáskörre vezethetők vissza, a vélemény és az annak részét képező anyagi jogi követelmények, feltételek figyelembe vételekor vagy mellőzésekor milyen mérlegelési és értékelési szempontok mentén döntöttek. Az iratbetekintési jog híján más lesz az ügyfél lehetősége abban, hogy a jogorvoslati fórumokon mit és hogyan vitathat, mire és hogyan alapozhatja jogérvényesítését, mivel és hogyan bizonyíthatja álláspontját. Az ügyfelek alanyi jogát megtestesítő eljárási jogok és azok érvényesítésének lehetőségét az határozza meg, hogy milyen eljárás, milyen illetékességi területen zajlik, s ez az azonos alanyok között alkotmányos alapokat mellőzve indokolatlan diszkriminációhoz vezethet.

II.11 A szakhatósági állásfoglalás felváltása szakkérdésre, illetve a hatóság mint szakértő megjelenése az eljárásban egyértelműen leszűkítette a társadalmi szervezetek fellépési lehetőségét is. A Kúria jogegységi határozata⁶⁵ a környezetvédelmi szervezetek fellépésének lehetőségét (ügyfélképeség, keresethőség) a Ktv. alapján⁶⁶ egyértelműen a környezetvédelmi hatósági és szakhatósági eljáráshoz köti. A kormányhivatalon belüli eljárások közül a társadalmi szervezetek fellépési lehetősége bizonytalanra vált azokban az eljárásokban, ahol a környezetvédelmi

⁶² Ket. 20. § (1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.

⁶³ Ket. 22. § (1) A hatóság a joghatóságát - ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot -, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

(2)¹¹³ Hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat - az ügyfél egyidejű értesítése mellett - haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

⁶⁴ Ket. 153. § 14a. a tényállás tisztázásához szükséges, az eljáró hatóság által végzett műszeres (laboratóriumi vagy más speciális eszköz használatát igénylő) vizsgálat azon költsége, amelyet az eljárásért fizetendő illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj nem tartalmaz,

⁶⁵ 4/2010. számú KJE határozat

⁶⁶ 98. § (1) A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártnak és érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

szakkérdés megítélése korábban szakhatósági eljárás része volt, most pedig belső, döntéselőkészítő eljárás része.

Ez a változás az anyagi jogi szabályozásra is befolyással van, mert ha egy szakkérdésben olyan döntés születik, ami környezeti vagy természeti szempontból hibás, de a kérelmező ügyfélnek kedvező, akkor nem lesz senki, aki az érdemi határozat felülvizsgálatát akár a másodfokon, akár a bíróságtól kérné, kérhetné. A társadalmi szervezetek közigazgatási eljárásban való részvétele, valamint jogorvoslati joga az alaptörvényi rendelkezések érvényesülésének és érvényesítésének garanciális eszközei. Mivel a szervezeti átalakítások ezeket a jogosultságokat leszűkítették, ezért a korábbi védelmi szinthez képest visszalépés történt. Rögzíteni szükséges, hogy a jogalkotó nem adott semmilyen indokot vagy magyarázatot, amely alkotmányos szempontból elfogadhatóvá tehetné a visszalépést. Az eljárás gyorsítása mint cél alkotmányossági szempontból nem elégséges ahhoz, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit biztosító garanciális elemeket megszüntesse, vagy mértéküket csökkentse.

II. Összegzés

Véleményem szerint összegzésként a fentiek alapján megállapítható, hogy az átalakítás több szempontból is a visszalépés tilalmába ütközik. Ennek elsődleges oka, hogy a jogalkotó elmulasztotta elvégezni azt a hatásvizsgálatot, mely elemezte volna a védettség szintjét, figyelemmel az önálló környezetvédelmi és természetvédelmi igazgatási és hatósági intézményrendszer jellegére és az ahhoz kapcsolódó eljárásokra, így ezek ismerete nélkül döntött az átalakításról. Emiatt az átalakítás során meghozott garanciálisnak szánt jogszabályok között is található olyan, ami a meglévő védelmi szintet lerontotta.

Az új szabályozási környezet az érintettek számára több szempontból is bizonytalan eljárási rendet teremtett, sértve ezzel a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz való jogot, felvetve a jogbiztonság hiányát és az alkotmányos alapot nélkülöző diszkriminációt.

III. Válaszok az Alkotmánybíróság által feltett kérdésekre

AB 1. kérdése: A természet- és környezetvédelmi igazgatás területén 2015. április 1-jével bevezetett új igazgatási modell (integrált igazgatási modell) érinti-e és ha igen miként a környezetvédelem fennálló védelmi szintjét?

A 2015. április 1-ével hatályba lépő új igazgatási modell közvetlenül érinti a környezet és természet védelmének a megelőzést és elővigyázatosságot érvényesítő rendszerét. A rendszer bevezetésére úgy került sor, hogy arra egyetlen nap felkészülési idő sem állt rendelkezésre.

A 10 regionális szerveződésű környezet- és természetvédelmi felügyelőség kormányhivatali integrációja az Alaptörvény P) cikkében nevesített értékek védelme és az egészséges környezethez való jog érvényesítése és érvényesülése szempontjából megváltoztatta

- a környezet- és természetvédelmi szervezeti és eljárási érdekérvényesítés rendjét;
- az ökológiai korlátok figyelembe vételét a környezethasználatokkal szembeni jogi követelmények és feltételrendszerek meghatározásában;
- a környezeti alanyi jogot megerősítő eljárási jogokat és a jogok gyakorlásának feltételeit;
- a társadalmi kontroll lehetőségeit, és mindezek együttes hatásaként
- a környezet és természet védelmének, valamint az alapvető jogok érvényesítésének egységes – hatásköröktől, illetékességi területektől független – rendszerét.

Az április 1-e előtti rendszerben a környezet- és természetvédelmi felügyelőségek szervezeti önállósága önmagában garanciális elemként jelent meg, ezen keresztül volt biztosítható, hogy a környezet- és természetvédelmi érdekek más érdekekkel szemben ne kerülhessen háttérbe, és a hatósági eljárások során a környezethasználatok az ökológiai korlátra tekintettel kerüljenek meghatározásra. Az önállóság számos más garanciális elem létezésének, illetve működésének feltétele volt. Ezek közül is kiemelkedik a hatáskör és a szakmai alkalmasság közötti kapcsolat elválaszthatatlansága, valamint a szakhatósági pozíció léte.

Az integráció hatására a szervezeti önállóságra épülő szervezeti és eljárási szempontból egységes rendszert egy olyan rendszer váltotta fel, mely megszüntette a szervezeti önállóságot valamint az azzal együtt járó, vagy a nélkül nem létező garanciális elemeket. A környezetvédelmi igazgatási és hatósági rendszert egy olyan rendszer váltotta fel, melyben

- a környezet- és természetvédelmi érdekérvényesítés háttérbe szorításának kizárására új szervezeti és eljárási garanciák nem születtek, vagy a régít felváltók arra való alkalmassága bizonytalan;
- az eljárás szempontjából jellemezhető két modell esetén – a szakhatósági és az integrált kormányhivatali modell – az egyik modellben a korábbi garanciák részben megmaradtak, míg a másiktól teljesen eltűntek;
- a megelőzés és az elővigyázatosság szempontjából kulcsfontosságú, az egyedi ügyekben megfogalmazásra kerülő anyagi jogi követelmények szakmai megalapozottságához szükséges a kormányhivataloknál meglévő szervezeti – személyi és tárgyi – feltételek között a P) cikk nevesített értékeit és az alapvető jogok védelmét veszélyeztető módon lényeges különbség van;
- a környezet állapotáról és a környezethasználatokról szóló határozatok és szakhatósági állásfoglalásokat magában foglaló nyilvántartás megbízhatósága romlott;
- a környezetvédelmi hatásköri és illetékességi szabályok a környezetvédelmi szakkérdés vonatkozásában nem egyértelműek,
- az első fokú és másodfokú hatóságok közötti viszony megváltoztathatóvá vált szakértői kinevezéssel;
- az ügyfeleket megillető eljárási jogok tartalma és érvényesítése között az egyes eljárásokban lényeges különbség van aszerint, hogy a környezetvédelmi hatóság az eljárásban szakhatóságként vesz részt vagy az integráció miatt a hatósági oldalon csak a kormányhivatal jelenik meg, illetve hogy a hatóságok közötti alá- és fölérendeltségi viszony – szakhatóság, szakértő – hogyan alakul;
- a társadalmi részvétel feltételei romlottak és a társadalmi szervezetek ügyfélképessége a kormányhivatalon belül a környezetvédelmi szakkérdést érintően bizonytalanná vált;
- a környezet és természet védelme, valamint az alapvető jogok érvényesítése a hatásköröktől, illetékességi területektől függően változik.

Véleményem szerint a fentiek a környezet és a természet védelmének jogszabályi szintjében visszalépést eredményeztek, és felvetik a jogbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét is, továbbá az alanyok között alkotmányos alapokat mellőző diszkriminációhoz is vezetnek.

A kérdéshez kapcsolódó problémák részletes kifejtése: I. és II. pontok

AB 2. kérdése: A természet- és környezetvédelmi felügyelőségek („zöldhatóságok”) szervezeti különállásának a megszűnése és a kormányhivatalokba történő integrációja érinti-e és ha igen, hogyan a természet- és környezetvédelem már elért védelmi szintjét?

A környezet- és természetvédelem igazgatási és hatósági regionális szervezetrendszer más, a gazdasági ágazat érdekeit képviselő hatóságoktól is független volt. Így sem a gyakorlatban sem a jogi szabályozásban nem alakultak ki olyan mechanizmusok, melyek a szervezeten belüli érdekérvényesítést azonos módon lennének képesek kezelni, mint amikor az érdekérvényesítés szervezeti önállósággal rendelkezők között történt. Az önállóság megszűnésének következményei közé tartozik:

- A környezeti- és természetvédelmi szempontok érvényesítésének kötelező jellege nemcsak a szakhatósági rendszer eltűnése miatt szűnt meg, hanem maga az integráció is ezzel járt.
- A költségvetési forrásokért, és elosztásukért folyó „harcot” nem az Országgyűlés, hanem a kormány megbízott döntése zárja le. Ennek következtében a forráselosztás átláthatósága és társadalmi kontrollja is megszűnik, mert jogi kötelezettség híján az egyértelműen belső ügyé válik.
- A közvetlen szakmai irányítás közvetetté vált, mert a szakmai minisztérium és a szakmai irányítottak közé ékelődik a kormány megbízott, és rajta múlik, hogy a különböző szakmai minisztériumok feladatainak ellátásához kapcsolódó igények között hogyan teremti meg az összhangot. Ez kihat a feladatellátás személyi és tárgyi feltételeinek minőségére, mennyiségére, illetve magára a feladatellátásra is.
- A környezetvédelmi szakkérdések vizsgálatának általánossá tétele minden kormányhivatalnál azzal a következménnyel jár, hogy a közvetett szakmai irányítás még közvetettebbé válik, hiszen a szakmai irányító minisztérium más szakmai minisztérium irányítása alá tartozók munkájára még kevésbé képes hatni. A szakminisztériumokat megillető jogosultság célvizsgálatok lefolytatására nem azonosítható a szakminisztériumhoz közvetlenül tartozó, önálló szervezettel szemben fennálló kötelezettségével és felelősségével.
- A P) cikkben nevesített értékek és az alapvető jogok szempontjából oly fontos nem hatósági jellegű környezet- és természetvédelmi feladatok ellátásához szükséges feltételek megteremtése és a feladatellátás a kormányhivatalon belüli belső érdekegyeztetéstől függővé vált.
- A környezethasználatok egyedi hatósági határozatban történő meghatározásának megalapozottsága attól vált függővé, hogy az azt meghozó, de szakértelemmel nem rendelkező kormányhivatal vezetője a szakértelem hiányának megszüntetésére milyen megoldást választ.
- A környezet állapotáról és a környezethasználatokról szóló környezetvédelmi hatósági nyilvántartás megbízhatósága csökkent, mert az integráció miatt eltűnt a szakhatósági állásfoglalást felváltó szakvélemény, illetve más hatósági eljárásban hozott határozat nyilvántartására nem terjed ki.
- Az egységes joggyakorlat jogorvoslati fórumon keresztüli kialakításának feltételrendszere megszűnt, mert az integrált eljárásokban az egyébként másodfokú hatóság olyan eljárási pozícióba került – szakértő –, melyben ezt a funkcióját ellátni nem tudja.
- Az egészséges környezethez való alanyi jog érvényesítésének feltételei a hatásköri és illetékességi bizonytalanság miatt kiszámíthatatlanná, míg az eljárási jogok a korábbiakhoz képest korlátozottabbakká váltak.
- A társadalmi szervezetek részvételének feltételrendszere és ebből adódóan érdekérvényesítési lehetősége leszűkült.

Véleményem szerint a fentiek a korábbi védelmi szinthez képest visszalépést jelentenek, mert a környezeti és természeti szempontok érvényesítésének kötelező jellegét biztosító

eljárési garanciák helyébe más – akár anyagi jogi garanciák – nem léptek, 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 mértékét, és az alanyi joghoz tartozó eljárési garanciák korlátozottabbakká váltak az ügyfelek és a társadalmi szervezetek számára is.

A kérdéshez kapcsolódó problémák részletes kifejtése: II.1, II.2, II.3, II.7 pontok

AB 3. kérdése: Az integráció eredményeképpen a természet- és környezetvédelemmel kapcsolatos feladatellátás és hatáskör kormányhivatalokra való telepítése érinti-e és ha igen miként a környezetvédelem már elért védelmi szintjét?

A környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos feladatellátás és hatáskör kormányhivatalokhoz telepítése érinti a környezetvédelem már elért szintjét és annak megítélése, hogy hogyan érinti, nem választható el

- a jogutódlástól, attól, hogy a felügyelőségek 11 kormányhivatalba olvadtak be, és így szakértelemmel rendelkező szervezeti egység csak ott van;
- a feladatellátásra való alkalmasságot befolyásoló tényezőktől, ideértve a kirendelést, valamint a kettős irányítást: szervezeti és szakmai irányítást;
- a hatáskörök és illetékességi szabályok egyértelműségének hiányától, különösen a szakkérdések vizsgálatához kapcsolódóan;
- a kormányhivatalon belül érvényesülő integrált eljárési modelltől, aminek következménye, hogy a szakkérdések vizsgálatának eljárési rendjét a szakhatósági eljárás helyett a belső döntéshozást meghatározó eljárési szabályok váltották föl;
- a másodfokú eljárásban a környezetvédelmi követelmények felülvizsgálatának szakhatóságkénti, vagy szakértőkénti felülvizsgálatától és annak lényegi szempontból eltérő jellegétől;
- az intézkedésre jogosult felügyeleti szerv személyétől,
- az ügyféli jogok érvényesíthetőségének feltételeitől és lehetőségeitől

Véleményem szerint a feladatellátás és hatáskör kormányhivatalhoz telepítésével az egységes horizontális védelmi rendszer több szervezeti és eljárési garanciája is úgy szűnt meg, hogy közben más nem vette át a szerepét, ami a korábbi védelmi szinthez hasonló védelmet biztosított volna.

A kérdéshez kapcsolódó problémák részletes kifejtése: II.1, II.2, II.3, II.4, II.6, II.8, II.9 pontok

AB 4. kérdése: A szakhatósági eljárások megszüntetése, és helyette az alapeljárásban a természet-, illetve a környezetvédelmi szakkérdések eljáró hatóság általi szakkérdésként való kezelése kihat-e a környezetvédelem már elért védelmi szintjére, és ha igen, akkor hogyan érinti azt? A szakkérdésként való kezelés az alap hatósági eljárásban – a természet és a környezetvédelmi szempontok érvényesülése szempontjából – ugyanazt a szintű garanciát biztosítja-e, mint korábban a szakhatósági állásfoglalás?

A környezet- és természetvédelem területén a hatósági eljárásban az anyagi jogi követelmények előírásához szükség van arra, hogy szakemberek szakmai szabályok – sok esetben szabványok, szakmai útmutatók, legjobb gyakorlatok, tudományos eredmények, stb. – alapján értékeljék a környezet komplex rendszerét (állapotát), egyes elemeit, valamint az azokat érintő hatásokat, mert csak e kétlépéses értékelés alapján lehet az egyedi döntésekben olyan konkrét anyagi jogi és eljárési követelményeket meghatározni, melyek biztosítják az Alaptörvény érvényesülését, azaz a

nemzet közös örökségének védelmét, fenntartását, és a jövő nemzedékek számára való megőrzését, valamint az érintett alapvető jogok védelmét.

A szakhatósági eljárás megszűnésével megszűnt az az eljárási garancia, hogy a hatósági eljárás során a szakkérdés vizsgálatát olyan szervezet, illetve szervezeti egység végezze, amely kellő szakértelemmel rendelkezik a környezet- és a természetvédelmi szakkérdés megítélésére. Ez magában hordozza annak veszélyét, hogy a környezeti és természeti érdekek háttérbe sorolódnak, illetve megnövekedett annak veszélye, hogy olyan jogi követelmények és feltételek kerülnek előírásra, melyek nem veszik kellően figyelembe az ökológiai korlátokat, a környezet meglévő állapotát és ezért annak romlását okozhatják.

A szakkérdés vizsgálatához a Ket. eljárási szabályait kiváltó egyértelmű eljárási szabályok hiányában az ügyfelek eljárási jogosultságai korlátozottakká váltak, illetve a hatóság gyakorlatától függően alakulnak. A társadalmi szervezetek ügyfélképessége a környezetvédelmi szakkérdést vizsgáló eljárásokban bizonytalanná vált.

Míndez jogbizonytalansághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezet.

A kérdéshez kapcsolódó problémák részletes kifejtése: II.3, II.9, II.10 pontok

AB 5. kérdése: Az integrációs modellben a természet és a környezetvédelmi főosztály, mint a kormányhivatal eljáró szerve által más főosztály megkeresésére adott vélemény miként hat ki, a megkereső főosztály eljárásában felmerült természet-, illetve környezetvédelmi szakkérdés eldöntésére?

A Ket. szabályai a kormányhivatal belső viszonyaira nem vonatkoznak, azt a kormányhivatal szervezetére és működésére vonatkozó törvényi és kormányrendeleti rendelkezések keretei között miniszteri utasítás és a kormányhivatalok belső ügyrendje és szabályzatai rendezik. A főosztályok egymás közötti viszonyát, az egyeztetések módját és eredményének figyelembe vételét a belső ügyrend határozza meg, szinte teljes szabadsággal. A kormányhivatal hatáskörébe tartozó eljárások során hozott döntésért a kormány megbízott felel.

A kérdéshez kapcsolódó problémák részletes kifejtése: II.3, II.4, II.5 pontok

AB 6. kérdése: Az integrációs modellben az alap hatósági eljárásban a kormányhivatal szerveként eljáró természet és környezetvédelmi főosztály természet-, illetve környezetvédelmi szakkérdésben kialakított szakmai álláspontja, hogyan jelenik meg a kormányhivatal érdemi határozatában, a főosztály szakmai álláspontja köti-e a kormányhivatalt az érdemi döntés meghozatalában? Biztosított-e és ha igen miként a jogorvoslat a főosztály érdemi döntésben megjelenő szakmai véleményével szemben?

A kormányhivatal érdemi határozatának meg kell felelnie a Ket. és a szakmai szabályok által előírt tartalmi követelményeknek. E szabályok ugyanakkor arra nem terjednek ki, hogy a belső viszonyok között kialakult szakmai véleményeket hogyan kell a határozatban megjeleníteni. A Ket. szakhatósági állásfoglalásra vonatkozó szabályozásához hasonló rendelkezés, mely a szakhatósági állásfoglalás figyelembevételének kötelezettségét írja elő, a főosztályok közötti viszonyra nincsen, annak ellenére, hogy Ket. a Kormányt ilyen jellegű rendelkezés meghozatalára felhatalmazta.

Az érdemi határozat a belső szabályoktól függően tartalmazza a környezet- és természetvédelmi főosztály véleményét, amennyiben megkérdezésükre sor kerül. Ha a szakkérdés vizsgálatát kötelező jelleggel jogszabály írja elő, akkor a határozatnak arra mindenképpen utalnia kell, hogy a vizsgálat megtörtént, mert az a tényállás tisztázásának része, de ezt meghaladó kötelezettség a

Ket. szabályaiból nem következik. A szakvéleménnyel szembeni, vagy arra alapított jogorvoslatra attól függően van lehetőség, hogy tartalmát a határozatba hogyan vették át.

A kérdéshez kapcsolódó problémák részletes kifejtése: II.3, II.4, II.6, II.10 pontok

AB 7. kérdés: Az integráció érintette-e és ha igen hogyan a természet-, illetve környezetvédelmi hatósági eljárásokban a környezetvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezetek „ügyféli jogállását”, a hatósági határozatokkal szemben igénybe vehető jogorvoslati jogát?

Az integráció érintette a társadalmi szervezetek információhoz való jogának érvényesítését, az ügyfélé válás lehetőségét, valamint az ügyfélképességüket. **Az integráció miatt az ügyféli eljárási jogok érvényesítésének lehetősége és részbeni megváltozása a társadalmi szervezetek esetén az ügyfelek eljárásjogaihoz hasonlóan alakultak ideértve a jogorvoslati jogot is.**

A kérdéshez kapcsolódó problémák részletes kifejtése: II.11. pont

AB 8. kérdés: A hatályos szabályozás teljes körűen biztosítja-e azt, hogy a kormányhivatalok természet-, illetve környezetvédelmi ügyekben meghozott érdemi határozatai bekerüljenek az egységes környezetvédelmi hatósági nyilvántartási rendszerbe?

A Ktv. alapján kötelező a hatósági határozatokat és a szakhatósági állásfoglalásokat nyilvántartani az egységes környezetvédelmi hatósági nyilvántartásban. Ebbe a nyilvántartásba sem a környezetvédelmi szakkérdésről szóló döntést is tartalmazó határozat, sem a szakvélemény nem kerül bele, azokat az általános nyilvántartási szabályok szerint kezelik. Ebből következően **azok a határozatok, melyek környezetvédelmi szakkérdés vizsgálatát követően a környezet állapotára, a környezet használatára vonatkozó döntéseket is tartalmaznak, de azokat a kormányhivatal nem mint környezetvédelmi hatóság hozta, nem kerülnek be a nyilvántartásba, így a nyilvántartás nem tekinthető teljes körűnek.**

A kérdéshez kapcsolódó problémák részletes kifejtése: II.5. pont

AB 9. kérdés: Melyek azok a törvényi szintű garanciális rendelkezések, amelyek biztosítják azt, hogy az integrációs modellre történt áttérés következtében a „zöldhatóságok” önálló szervezetének, és önálló hatáskörének valamint döntési felelősségének a megszűnése nem idézi elő a természet és környezetvédelem már elért védelmi szintje csökkentésének kockázatát?

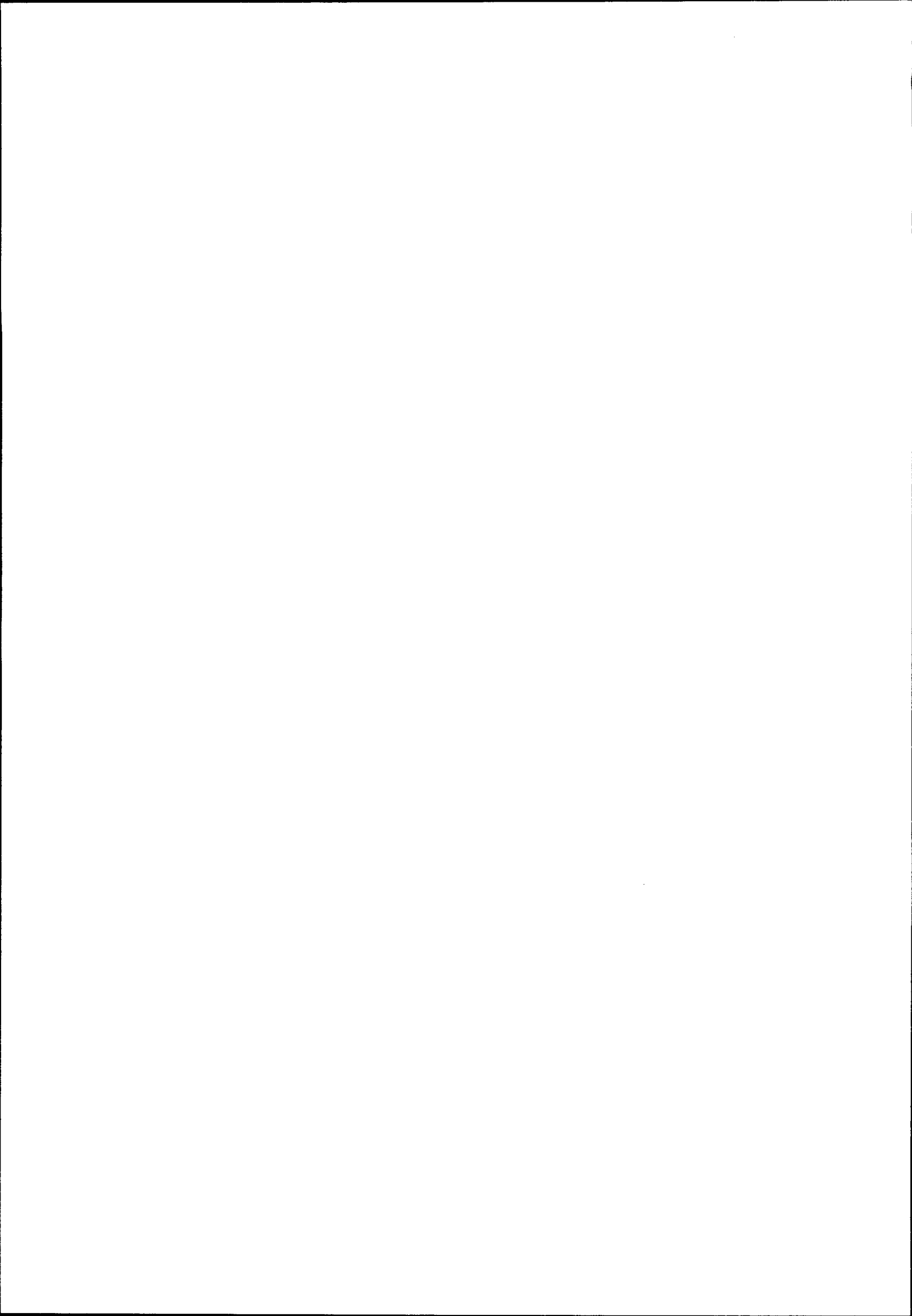
A jogalkotó az integrált kormányhivatali modellhez kapcsolódó törvényi garanciának tekinti:

- annak előírását, hogy a környezet- és a természetvédelmi szakkérdéseket vizsgálni kell a kormányhivatal integrált eljárása során (Ktv. 66./A§, Ttv. 38/A. §)
- a kormányhivatal hatáskörében született döntést felülvizsgáló másodfokú eljárásban a másodfokú hatóság szakértőkénti kirendelésének lehetőségét (Ktv. 92 (1a) bekezdés)
- a szakmai érdekérvényesítés és irányítás megőrzése érdekében a szakmai miniszter által irányított feladatok ellátásával összefüggő ágazati és szakpolitikai kérdésekben utasítási jogát, illetve a különböző vizsgálatok tartásának lehetőségét (2010. évi CXXXVI. tv. 6. §)
- a kormányhivatal belső viszonyainak miniszteri normatív utasításban történő szabályozására való felhatalmazást (2010. évi CXXXVI tv. 4.§)
- a kormányhivatal szakértelmének pótlására a kirendelés feltételeinek szabályozását (2011. CXCV 53/A. §)
- a szakkérdés vizsgálati eljárásának szabályozására a kormány felhatalmazását a Ket.-től eltérő szabályok meghozatalára (Ket. 14. § (5) bekezdés)

- a kormányhivatalon belüli eljárások igazgatási szolgáltatási díjának és költségeinek megállapításához szükséges eljárási költségek körének kiegészítését (Ket. 153. § 14a. pont)
- a folyamatban lévő ügyek rendezésének szabályait (2015. évi VIII. tv. 24. §)

E fenti garanciákkal kapcsolatos véleményemet, mely szerint a garanciák nem alkalmasak arra, hogy a korábbi jogszabályi védelmet biztosítsák, illetve hozzájárultak annak romlásához, részletesen kifejtettem.

A kérdéshez kapcsolódó problémák részletes kifejtése a fenti pontok sorrendjében: II.2/II.3; II.6; II.1; II.2/II.10; II.2/II.3/II.7/II.9/II.10; II.2; II.10; II.4/II.10 pontok



1. számú melléklet

A Megszűnő KTVF	B megyei illetékesség -/+ települések	A Jogutód MKH	C megyei illetékesség
1. ATIKTF	Hódmezővásárhely, Kecskemét, Szeged, Somogy, Bács-Kiskun kivéve: a Duna menti települések Dunába nyúló közigazgatási területe, Békés megyéből: + 25 település	CsMKH	Somogy, Bács-Kiskun
2. DDKTF	Pécs, Kaposvár, Baranya: kivéve 1 település; Somogy megye: kivéve 27 település és Balaton parti települések Balatonba nyúló közigazgatási területe, és Órtilos Murába nyúló közigazgatási területe Bács-Kiskun megyéből Duna parti települések Dunába nyúló közigazgatási területe Dunaföldvári hídtól a határig Tolna megyéből: + 11 település, Duna parti települések Dunába nyúló közigazgatási területe Dunaföldvári hídtól és a Paksi Atomerőmű	BMKH	Baranya Somogy
3. EDTKF	Győr, Sopron Tatabánya GYMS: kivéve 10 település; Vas megyéből: + 10 település; Veszprém megyéből: + 5 település	GyMSMKH	GYMS,
4. EMKTF	Miskolc, Eger, Heves, Heves kivéve: 19 település, JNKSZ megyéből + 3 település	BAZMKH	Heves
5. FTVKTF	Nyíregyháza, SZSZB kivéve: 7 település; HB megyéből: + 1 település	SzSzBMKH	SzSzB
6. KDVKTF	Salgótarján, Pest megye kivéve: 16 település; Heves megyéből: + 9 település; Fejér Tolna és Bács-Kiskun megye Duna parti településeinek közigazgatási területe Dunába nyúló folyásirány szerint dunaföldvári hidig	PMKH	Pest
7. KDKTF	Székesfehérvár, Dunaújváros, Szekszárd, Veszprém Fejér megye: kivéve Duna parti települések mederbe nyúló közigazgatási területe; Tolna kivéve: 11 település és Duna parti Dunába nyúló; Veszprém megye: kivéve 7 település; Baranya: + 1 település; Somogy megyéből + 6 település és Balaton parti települések tóba nyúló közigazgatási területe; Zala megye: Balaton parti településeinek Balatonba nyúló közigazgatási területe	FMKH	Fejér Tolna Veszprém; Balaton parti települések Balatonba nyúló közigazgatási területe
8. KTVKTF	Szolnok JNKSZ kivéve 3 település; Pest megyéből: + 16 település; Heves megyéből: +11 település;	JNKSZMKH	JNKSZ
9. NYDKTF	Nagykanizsa, Szombathely, Zalaegerszeg Vas megye: kivéve 10 település; Zala megye: kivéve Balaton parti települések tóba nyúló közigazgatási területe; GYMS megyéből: + 10 település; Somogy megyéből: + 21 település és Órtilos Murá medrébe nyúló közigazgatási területe; Veszprém megyéből: + 2 település	VasMKH	Vas Zala
10. TTKTF	Debrecen, Békéscsaba, HB: kivéve 1 település; Békés: kivéve 25 település; SZSZB megyéből: + 7 település	HBMKH	HB

A: 66/2015. (III. 30.) Korm. r. 3. mell.; B: 481/2013 (XII. 17) Korm.r. 1. mell. IV. pont; C: 71/2015. (III. 30.) Korm.r. 2. mell.

A zöld szín jelzi azokat a megyéket, ahol a korábbi felügyelőség és a kormányhivatal környezetvédelmi/természetvédelmi illetékességi területe megegyezik, sárga szín, ha a felügyelőség illetékességi területe nem a megye egészére terjedt ki, és piros szín jelöli azokat a megyéket, ahonnan a felügyelőséghez tartoztak ugyan települések, de a kormányhivatalhoz az a megye nem tartozik.

2. számú melléklet

		Illetékességi területek				
főváros és megye	kormány-hivatal	A környezetv./ természetv. hatóság	B környezetv. igazgatás Információs rendszer	C bányászati hatóság	D erdészeti hatóság	E építésügy másodfok
Budapest	BpMKH	PMKH	PMKH	PMKH	PMKH	KEMKH
Báránya	BMKH	PMKH	PMKH	PMKH	PMKH	TMKH
Bács-Kiskun	BácsKMKH	CsMKH	CsMKH	JNKSZMKH	BácsKMKH	JNKSZMKH
Békés	BéMKH	BéMKH	HBMKH	JNKSZMKH	BácsKMKH	CsMKH
Báz	BAZMKH	BAZMKH	BAZMKH	BAZMKH	BAZMKH	SzSzMVKH
Csongrád	CsMKH	CsMKH	CsMKH	JNKSZMKH	BácsKMKH	BéMKH
Fejér	FMKH	FMKH	FMKH	VeMKH	PMKH	PMKH
GYMS	GYMSKH	GYMSKH	GYMSKH	VeMKH	VasMKH	VeMKH
Hb	HBMKH	HBMKH	HBMKH	BAZMKH	HBMKH	BAZMKH
Heves	HevesHMK	BAZMKH	BAZMKH	BAZMKH	HevesMKH	NMKH
JNKSZ	JNKSZMKH	JNKSZMKH	BAZMKH	JNKSZMKH	HBMKH	BácsKMKH
KE	KEMKH	GYMSKH	GYMSKH	PMKH	PMKH	BpMKH
Nógrád	NHMK	PMKH	PMKH	PMKH	HevesMKH	HevesMKH
Pcs	PMKH	PMKH	PMKH	PMKH	PMKH	FMKH
Somogy	SMKH	BMKH	BMKH	BMKH	SMKH	VasMKH
SzSzE	SzSzMVKH	SzSzMVKH	HBMKH	BAZMKH	HBMKH	HBMKH
Tolna	TMKH	FMKH	FMKH	BMKH	BMKH	BMKH
Vas	VasMKH	VasMKH	GYMSKH	VeMKH	VasMKH	ZMKH
Veszprém	VeMKH	FMKH	FMKH	VeMKH	VeMKH	GYMSKH
Zala	ZMKH	VasMKH	GYMSKH	BMKH	ZMKH	SMKH

A: 71/2015. (III. 30.) Kormr. 2.mell.; B: 71/2015. (III. 30.) Kormr. 4. mell. 1.1; C: 267/2006. (XII. 20.) kormr. 1. mell.; D: 68/2015. (III. 30.) Kormr. 1. mell.; E: 343/2006 (XII. 23.) Korm. r. 1. § (5a) „A Kormány a másodfokú építésügyi feladatokat ellátó általános építésügyi hatóságként a 7. melléklet szerinti fővárosi és megyei kormányhivatalt jelöli ki, ha a fővárosi és megyei kormányhivatal szakhatóságként az első fokú építésügyi hatóság eljárásában eljár.” A zöld szín azt mutatja, hogy az érdekegyeztetés egy kormányhivatalon belül zajlik; a sárga szín azt jelzi, hogy a kormányhivatal szempontjából mely másik kormányhivatalt kell megkeresnie szakkérdések vizsgálatára esetén; a piros szín felhívja a figyelmet arra, hogy a kizárásról szóló Ket. 42.§ (2) bekezdése alapján mely szakmai terület esetén ellentétes a másodfokú kormányhivatal kijelölése.

3. sz. melléklet

	Ket.	SZMSZ	Ügyrend	Megállapodás
1. az eljáró hatóság milyen feltételek esetén és milyen módon vonjon, vagy vonhat be szakhatóságot az eljárásába,	-	+	+	+ lehetőség
2. a szakhatósági hozzájárulásnak milyen formai és tartalmi követelményeknek kell megfelelnie,	-	-	-	-
3. az eljáró hatóság ügyszabályozó határozatát hogyan határozza meg a szakhatóság szakmai kérdésekkel kapcsolatos álláspontját megtestesítő szakhatósági hozzájárulás,	-	+ SZMSZ Utasítási és helyettesítési szabályok	+	-
4. az eljáró hatóság hogyan köteles megjeleníteni a szakhatóság véleményét az ügyszabályozó határozatban,	-	-	-	-
5. hogyan támadható meg az ügyszabályozó határozatnak az a része, mely a szakhatósági hozzájárulást tükrözi, továbbá	<i>feltéve</i> , hogy a határozat tartalmazza a szakkérdéssel kapcsolatos álláspontot - akkor nincsen változás			
6. mi történjen, ha az eljáró hatóság nem vonja be a szakmai terület alapján hatáskörrel rendelkező hatóságot az eljárásába, vagy	-	-	szabályozása lehetőség	-
7. ha a szakhatóság túllépi hatáskörét és olyan szakmai kérdésben foglal állást, mely nem tartozik a hatáskörébe.	-	-	+	-

