



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME ÉLLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:

11/2092-28/2015

Érkezett:

2018 MÁJ 09.

Pályázat:

Kezelőiroda:

Melléklet:

db

Ügyszám: AJB-2683-1/2018.

A KÖRNYEZETVÉDELEM SZERVEZETI RENDSZERÉVEL KAPCSOLATOS ELVÁRÁSOK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A HATÓSÁGI SZERVEZETRENDSZER KÉRDÉSEIRE

A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása

Bevezetés

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 3.§ (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, a jövő nemzedékek szószólójának feladata a jövő nemzedékek érdekei érvényesülésének figyelemmel kísérése. E jogszabályi feladatának eleget téve a környezetvédelmi hatósági rendszer folyamatos és nagymértékű átszervezését régóta figyelemmel követem a felügyelőségek integrációja hatásainak pontos felmérése és értékelése végett. Az Országos Környezetvédelmi Tanács felkérésének eleget téve, a tanács 2018. március 8-i ülésén ismertettük a hatósági szervezetrendszeri átalakítás alkotmányos értékelésének néhány szempontját.

Az alábbiakban a szélesebb körű szakmai nyilvánosság elé kívánom tárni a környezetvédelmi hatósági szervezetrendszer átalakítása kapcsán megfogalmazható azon aggályokat, amelyek a környezetvédelmi szempontok hatékony érvényesítésének lehetőségei kapcsán fogalmazhatók meg. Figyelemmel arra, hogy a környezetvédelmi hatóságok feladatellátásának hatékonysága közvetlen kihatással van hazánk környezeti és természeti erőforrásainak állapotára, így nem kétséges, hogy e hatóságok működése a jövő nemzedékekre hagyományozandó természeti, környezeti állapotot nagymértékben befolyásolja, ennek folytán számomra a felügyelőségek integrációja a jövő nemzedékek érdekei szempontjából közvetlenül releváns kérdés.

Az alábbiak összefoglalását adják azoknak az elvi jellegű szempontoknak, amelyek megfontolását – elődeim álláspontját is figyelembe véve – megfontolásra ajánlok a szervezetrendszerben bekövetkezett átalakítások értékelésére a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét szolgáló garanciák megőrzése, megteremtése érdekében. Törvényi kötelezettségemnek tartom, hogy ezek a szempontok a nyilvánosság számára is megismerhetővé váljanak, segítő e kérdésekről a szélesebb körű szakmai diskurzust, a hatékony működés elősegítése érdekében.

Az Alaptörvény hatályba lépése óta immár közvetlenül annak P) cikkéből is levezethető az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi élet alapját képező természetes környezetet, a természeti erőforrásokat, így az ott felsoroltak között különösen a termőföldet, vízkészleteket, erdőket, valamint a biodiverzitást, illetve a külön ki nem emelték között elsősorban a levegőt oly módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életfeltételeit legalább megőrizze, de lehetőség szerint fejlessze. Az egészséges környezethez való alapjogból pedig az az alkotmányos kötelezettség származik, hogy a jogszabályokkal már elért védelmi szinttől a jogalkotó nem léphet vissza. A visszalépés tilalmának (non-derogation) mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó kötelezettségének egyaránt vonatkoznia kell a környezeti anyagi jog, eljárásjog kérdéseire, de ugyancsak az intézményrendszerre vonatkozó szervezeti szabályozásra is.¹

¹ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

A szervezetrendszer átalakítása szószólói értékelésének alapját a releváns alkotmánybírói gyakorlat képezi, ugyanakkor nem hagyhatók figyelmen kívül a tagállami közigazgatás hatékony működésével kapcsolatos uniós elvárások sem. Az Alkotmánybíróság több határozatában is kiemelte, hogy az alkotmányos értékek és alapvető jogok védelmének megítélésakor a jogrendszer egészét kell vizsgálni, ezért kitérek nemcsak a szervezeti vonatkozásokra, hanem azok eljárási és anyagi jogi hatásaira is. Mivel az integrált szervezetrendszer létrehozása a legtöbb környezeti elemet érintő eljárásban a szakhatósági közreműködés megszűnéséhez vezetett, ezért a szervezeti változásoktól az eljárási jogi következmények sem választhatók el teljesen, azok hatásait együttesen szükséges értékelni. Azt is hangsúlyozni kell, hogy az anyagi jogosultságok és kötelezettségek meghatározása, valamint érvényesítésük lehetősége legtöbbször az eljárási jogokban gyökerezik, az eljárási szabályok pedig nem választhatóak el szigorúan az azokat alkalmazó szervezettől. Ezért az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) hatályba lépésével megjelenő új eljárási szabályokról is szükséges néhány szót szólni. A hatósági szervezetrendszer változásai továbbá úgyszintén nem választhatók el a környezetügy kormányzati szintű képviselésétől sem, ezért néhány szempontot e tekintetben is megfontolásra ajánlok ezen anyagban.

1) Az Alkotmánybíróság releváns gyakorlata a környezetvédelmi állami intézményrendszer átalakítása kapcsán irányadó szempontokról

Az Alkotmánybíróság több esetben foglalt állást a kormány szervezetalakítási szabadságának kereteivel kapcsolatosan, valamint fogalmazott meg elvárásokat, mind a közigazgatásra nézve általánosságban,² mind pedig kifejezetten a környezetigazgatás irányában. Általánosságban érvényesülő elvárás, amely egyben a kormány felelősségének kereteit is meghatározza, az államigazgatási szervezeti rendszer jogszerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása.³

A környezetvédelmi állami intézményrendszer tekintetében az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való alapjog, az Alaptörvény P) cikkében elismert nemzet közös öröksége, valamint a XX. cikk szerinti testi és lelki egészséghez való jog folytán további alkotmányos követelmények is adódnak. Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) környezetvédelmi „alaphatározatában” rögzítette, hogy az egészséges környezethez való jog „[a] környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteleességet jelenti”. Kiemelte, hogy az alapjog érvényesítését biztosító egyedi alanyi jogok korlátozott voltára tekintettel „[a]z alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia. 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.” Az Alkotmánybíróság e határozatában hangsúlyozta, hogy „[a] környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de

² Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a kormány szervezetalakítási szabadsága nem terjed ki olyan szervezetek alakítására, melyek esetében e jogok az Országgyűlést (vagy bármely más szervet, szervezetet) illetik meg. További szervezetalakítás korlátnak mondhatjuk, hogy a kormány a szervezetalakítás során nem változtathat meg, vagy helyezhet hatályon kívül ennek keretében olyan szabályokat melyek 2/3-os törvényekben vagy az Alaptörvényben került megfogalmazásra (5/2007. (II.27.) AB határozat, 1/1999. (II.24.) AB határozat, 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, 7/2004. (III.24.) AB határozat).

³ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat

nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg.” Bár az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a kormány szabad annak megválasztásában, hogy az alapjogból fakadó kötelezettsége teljesítéséből „*milyen konkrét kormányzati teendők származnak,*”⁴ azonban már az alaphatározat is kimondta azt a követelményt, hogy „*a védelem szintje és hatékonysága*” nem csökkenhet.

Éppen ezért a kormány szervezetalakítási szabadságának főszabálya a környezetvédelem területén bizonyos korlátok között érvényesülhet csupán, még ha más ágazatokban a végrehajtó hatalom szervezetalakítási szabadsággal is rendelkezik. Az egészséges környezethez való alapjog specifikus alkotmányossági követelményt állít a környezetvédelmi feladatokat ellátó intézményrendszer tekintetében. Ez adódik a 16/2015 (VI. 5.) AB határozatból is, amely alaptörvény-ellenességet állapított meg éppen egy természetvédelmi szervezetrendszeri átalakítás tekintetében. Akkor az Alkotmánybíróság világosan állást foglalt e kérdésben: „*[a] természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.*” Később kifejezetten is megerősíti a testület az Alaptörvény alapján, hogy „*megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.*”

A jogszabályi védelem hatékonyságát az alkotmányossági vizsgálat középpontjába helyező vizsgálati módszerét az Alkotmánybíróság a közelmúltban 28/2017 (X. 25.) AB határozatában is megerősítette, az állami tulajdonban álló Natura 2000 területek magánkézbe adása kapcsán. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénytárgyalásként értékelte, hogy a magántulajdonba kerülő Natura 2000 területek tekintetében fontos jogszabályi garanciák vesznek el a kezelési előírások betartatása, illetve a betartás ellenőrzése tekintetében, amely összességében kevésbé hatékony védelmet biztosít e természetvédelmi szempontból kiemelt jelentőségű – ezért alkotmányos védelemre méltó – területek számára.

Mindezekre tekintettel kijelenthető, hogy a környezetvédelmi állami intézményrendszer átalakítása tekintetében, bár a kormány szervezetalakítási szabadsága széles körű, azonban nem teljesen korlátlan. A hatósági szervezetrendszer kapcsán fontosnak tartott jogszabályi, alkotmányossági garanciákról a 4. pontban szólok részletesebben is.

A közigazgatási eljárásjogi garanciák összefüggésében is léteznek fontos alkotmányos követelmények. Általánosan érvényesülnie kell a jogbiztonság követelményének, mint alapvető elvnek.⁵ Az Alkotmánybíróság az Ákr. jogszerűség/legalitás elvével kapcsolatosan, mely a jogállamiság, a közhatalom gyakorlása, az állami tevékenység végzése mikéntjének is része, megállapította, hogy „*a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.*”⁶ Az anyagi jognak való megfelelés az esetek egy részében csupán az eljárási szabályok betartásán keresztül ellenőrizhető. Az alapjogok védelmében a megfelelő eljárásoknak nagy szerepe van, az eljárásjog tulajdonképpen egyfajta előrehozott jogvédelmet jelent.⁷

⁴ 996/G/1990. AB határozat; 48/1997 (X.6.) AB határozat

⁵ C 60/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a WWF Italia és társai és a Regione Lombardia között, az Associazione migratoristi italiani részvételével, 2006. június 8, 33. pont

⁶ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁷ 48/1998. (XI. 23.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a jogbiztonság követelménye a jogalkotó számára a kellő felkészülési idő biztosításának kötelezettségét is tételezi. Ennek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő álljon rendelkezésre a jogszabály szövegének megismerésére, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, valamint a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez.⁸ Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő” megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg. Önmagában a kihirdetés és a hatálybalépés egybeesése nem feltétlenül sérti a kellő felkészülési idő követelményét, más esetekben viszont ugyanez éveket is igénybe vehet.⁹ A felkészülési idő meghatározásakor nem lehet figyelmen kívül hagyni az Alkotmánybíróság azon megállapítását, miszerint a környezethez való jog esetén a védelmi szint garantálásakor „[e]gy sajátos alapjogból folyó, különleges állami kötelezettség teljesítéséről van szó, olyan kötelezettségről, amely az „általános alanyú” alapjog garanciáit azáltal öleli fel, hogy kötelezettségként teszi működőképessé őket.”¹⁰

A felügyelői rendszer kormányhivatali integrálásának jogalkotási folyamatát áttekintve megállapítható, hogy annak 2015. évi átalakításakor az integrációra való felkészüléshez egyetlen nap sem állt rendelkezésre, ha figyelembe vesszük, hogy az e téren kellő szakértelemmel nem rendelkező 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-jén 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.¹¹ Végül, ha a felkészülési időt az integrációt megindító törvények szempontjából nézzük, az esetben sem lesz a releváns időtartam sokkal hosszabb, hiszen az eljárási szabályokat tartalmazó 2015. évi VIII. törvényt március 24-én hirdették ki.

Hasonló megállapítások tehetők a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási rendszer 2016. év végén történt átszervezése kapcsán is. A feladatokat és hatásköröket járási szintre delegáló kormányrendeletet 2016. december 27-én hirdették ki és már 2017. január elsején hatályba lépett.¹² A hatósági munka alapját képező szervezeti és működési szabályzatot a járási hivatalok a miniszteri utasítás 2016. december 30-i kihirdetésekor ismerhették meg, és január elsejére kellett elkészíteniük a működésükhöz szükséges belső szabályzataikat, és a pecsétet is.¹³ Kiemelendő, hogy olyan járásokban kellett környezetvédelmi és természetvédelmi szervezeti egységet felállítani, ahol korábban még megyei/regionális szintű szerveződés esetében sem létezett ilyen szervezeti egység. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a szervezeti átalakításokra rendelkezésre álló időszak megítélésekor mindig a jogszabályok kihirdetése és a jogszabályok alkalmazásának kezdeti időpontja közötti időszakot kell figyelembe venni. A hatóságok felkészülése esetén ez kiegészítendő azokkal a szabályokkal, amelyek alapján saját működésüket meg kell szervezniük. A hatóságot akkor tekinthetjük felkészültnek feladatai

⁸ 28/1992. (IV.30.) AB határozat

⁹ 7/1992. (I.30.) AB határozat

¹⁰ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹¹ 2015. évi 44. számú, 2015. évi 45. számú Magyar Közlöny, valamint a 2015. évi 16. számú Hivatalos Értesítő

¹² 473/2016. (XII. 27.) Korm. rendelet 15. §

¹³ 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás

ellátására, ha működésének feltételei biztosítottak, tisztában van belső és külső kapcsolatainak szabályozásával, és arról képes megfelelő tájékoztatást adni a hozzáférőknek. Mind a környezethasználók, mind a környezeti teherviselők számára kiemelt jelentőségű, és felkészülésük alapját képezi, hogy tudják, mikor kihez fordulhatnak a környezeti jogok és kötelezettségek érvényesítése érdekében. A szervezet átalakításához és a működés feltételeinek kialakításához szükséges idő hiányában az igazgatási és hatósági feladatok ellátása akadózhat, bizonytalanná válhat a kezdeti időszakban, veszélyeztetve ezzel a P) cikk hatálya alá tartozó alkotmányos védelem alatt álló értékek megővését, illetve az alapvető jogok érvényesítését. A visszalépés tilalmára tekintettel a szervezetrendszer átalakítása csak olyan feltételek teljesülése esetén – ideértve a felkészülésre rendelkezésre álló időt is – engedhető meg, amelyek garanciát jelentenek arra, hogy a védelem szintje ne sérüljön.

2) Az Európai Unió jogból eredő jogi követelmények a közigazgatás működésével kapcsolatosan

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy gyakorlata során az adott alkotmányossági kérdés elbírálásakor – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.¹⁴

E helyütt kívánunk rámutatni arra, hogy bár az uniós jog általánosságban nem írja elő egy tagállam számára sem, hogy a közösségi jog végrehajtását hogyan szervezze meg, milyen rendszerben, milyen szervezeti keretekben, azonban azt elvárja az Európai Unió, hogy a rendszer működőképes legyen. Annak ellenére, hogy a közigazgatás a tagállamok kizárólagos hatáskörét képezi, a közigazgatási eljárásjog tekintetében alapvető elvárások is megfogalmazódnak a tagállami eljárásjogi kódexekkel szemben. Ezeket a közösségi jog végrehajtását végző egyes tagállami hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk.

Az Európai Unió elvárásai a közigazgatás felé az uniós normák tagállami szervek általi (közvetett) végrehajtásával kapcsolatosan fogalmazódtak meg, ezek alapján nem elegendő a szervezeti kereteket elviekben kialakítani, hanem azokat ténylegesen is működtetni kell.¹⁵ Mindezt némileg megfordítva: a megfelelő gyakorlati alkalmazás lehetősége jelenik meg mindenekfelett elvárásaként,¹⁶ értve ez alatt természetesen a tartós és általános gyakorlatot. Összegezve: az eredményes működés a kulcskérdés.¹⁷ Az eljárásjog tekintetében fontos kiemelni, hogy az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata szerint „*közösségi szabályok betartását különösen olyan szakaszban kell biztosítani, amikor a jogsértések még orvosolhatók.*”¹⁸ A közösségi környezetvédelmi szabályok megfelelő végrehajtása során is ez a kívánatos eljárás. Ez a megállapítás különösen az ügyféli jogok megfelelő biztosítása tekintetében releváns.

Fontos további megállapítás, hogy a hatósági jogalkalmazás mindig objektív szempontok mentén ítéendő meg, az esetek nagy részében tehát a hatóságtól elvárható a közösségi jog (azaz

¹⁴ 12/2013. (V. 24.) AB határozat

¹⁵ C-297/08. sz. ügy, Bizottság kontra Olaszország, 2010. március 4.

¹⁶ C-135/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. április 26., 21. Az állandó ítélezési gyakorlat értelmében valamely közigazgatási gyakorlat is képezheti kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát, amennyiben az kellően tartós és általános ...”

¹⁷ I. pl.: C 304/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olaszország, 2007. szeptember 20.

¹⁸ C-23/03. sz. ügy „Stadt Halle” ügy; C-433/93. „Alcatel” ügy

az adott irányelv illetve rendelet) által kitűzött cél megvalósítása.¹⁹ Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata szerint egy adott feladatra már kijelölt hatóság szerepét átveheti ugyan egy másik állami szervezet, azonban ekkor is biztosítani kell azt, hogy a környezetvédelmi érdekek/megfontolások megfelelően érvényre jussanak.²⁰ E két szempont közül bármelyik hiánya megalapozhat egy kötelezettségszegési eljárást az érintett tagállammal szemben.

3) A környezeti érdekek kormányzati szintű koordinált védelmének fontossága

A környezetügy kormányzati szintű hatékony koordinációja alapvető fontosságú az államnak az egészséges környezethez való alapjogból, a testi és lelki egészséghez való alapjogból valamint az Alaptörvény P) cikkéből fakadó kötelezettségének teljesítéséhez. Amint az ismert, a 2010-ben még létező, magas szintű, a horizontális védelmet szolgáló önálló hatáskörökkel rendelkező – minisztériumból, országos főhatóságból, regionális szervezetrendszerből álló – közigazgatási struktúrát alapvetően más rendszer váltotta fel, amely fokozatosan felszámolta a környezetvédelmi érdekek egységes érvényesülésének és közvetlen kormányzati szintű képviseletének lehetőségét. A 2014-2018. közötti időszakban a vízügy területe három minisztériumhoz tartozott, a környezet- és természetvédelem elvárásaival általában más versengő ágazatokkal került egy minisztériumba, a hulladék ügye megkettőződött és két minisztériumhoz került, a klíma- és a környezetegészségügy, valamint a területrendezés pedig minisztériumi irányítási szinten leválasztásra kerültek a környezetvédelem egyéb területeitől.

A környezetügy kormányzati képviselete kihatással van a környezeti hatósági rendszer működésére, illetve működési lehetőségeire is. Érdemes ezért ennek kapcsán néhány észrevételt tenni:

- A környezeti érdekek megfelelő érvényesítéséhez szükség van a környezeti elemek egységes védelmére, amely egy holisztikusabb megközelítést feltételez. A környezet védelme ugyanis lényegesen többet jelent pusztán az egyes elemek szektorális védelméről, mivel a köztük lévő kölcsönhatásokra, folyamatokra is ki kell terjednie, amint ez a P) cikkből is következik, illetve amint azt a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény mindenki számára kötelezővé teszi.
- Kétségtelen, hogy a környezeti érdekek fent említett holisztikus megközelítésének hiánya miatt az egyes szervezetek, hatóságok gyakorlata nem tekinthető egységesnek, mert hiányoznak azok a fórumok és eszközök, amelyek az azonos megközelítést, az egységes jogértelmezést kellően megalapoznák, és számon kérhetővé tennék.
- A környezetvédelmi minisztérium megszüntetése óta nincsen olyan felelős miniszter, akinek feladata és hatásköre lenne ezen holisztikus megközelítés képviselete és érvényesítése a kormány szintjén és saját intézményrendszerén keresztül,²¹ és ez a hiátus hozzájárul ahhoz, hogy a különböző minisztériumokhoz tartozó, a környezeti elemeket különböző szempontok szerint érintő döntéseket hozó igazgatási és hatósági szervek jogalkalmazása eltérően alakuljon.
- Az egységes jogalkalmazás megteremtését hátráltatja, hogy a környezet-, a természet- és a vízvédelemért felelős hatósági rendszer átalakítása együtt járt a hatóságok irányításának megosztásával. Egyrészt a jogszabályokban nevesített, a környezeti felelősséget érvényesítő hatóságok szakmai irányítása jelenleg legalább két minisztériumhoz tartozik,

¹⁹ C-121/03. sz. ügy Bizottság kontra Spanyolország

²⁰ C-435/97. sz. ügy előzetes döntéshozatali eljárás a WWF és mások valamint a Bozeni Autonóm Tartományok és mások közötti eljárásban

²¹ A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet 73. § (2) valamint 74. § (2) alapján ennek elvi lehetősége ugyan fenn áll, ugyanakkor a holisztikus szemlélet gyakorlati megvalósulását a rátelepített egyéb hatáskörök miatt adott esetben önellentmondásba keveredik, így a gyakorlatban nem tud/nem jelenik meg az integrált szemlélet.

másrészt a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok még ezen túlmenően is kettős miniszteri irányítás alatt állnak, mert elválik a szakmai és a szervezeti irányítás. A hatósági integráció következtében bizonytalanná vált, hogy minek alapján kell eldönteni, hogy mi az az adott szakkérdés, amely a miniszter szakmai kompetenciájába tartozónak tekintendő. A kormányhivatalok – ezen belül a járási hivatalok – munkáját meghatározó miniszteri szervezeti és működési szabályzata ugyanis nem teszi kötelezővé, hogy a szakkérdéssel minden eljárás keretében az a szervezeti egység foglalkozzon, amely „a szakkérdés megítélésére megfelelő szakértelemmel rendelkezik.”²² Mivel a jelentős környezeti hatás megítélése a kormányhivatalhoz tartozó eljárásokban már nem kifejezetten környezetvédelmi, és nem szakhatósági eljárás, hanem szakkérdésként különböző eljárásoknak vált részévé, így fennáll annak a veszélye, hogy a jelentős környezeti hatás megítélése kikerült a környezetvédelemért felelős miniszter szakmai irányítása alól. A szakkérdésről való döntéskor van csak lehetőség arra, hogy a hatóság anyagi jogi szabályokat is meghatározzon. Ha az eljárási szabályok lehetővé teszik azt, hogy a szakkérdésről az annak megítélésére megfelelő szakértelemmel rendelkező szervezeti egység kihagyásával is dönteni lehet, akkor ez a szükséges követelmények meghatározásának elmaradásához vezethet. Kellő anyagi jogi védelem hiánya miatt az alkotmányos értékek és alapvető jogok is veszélybe kerülhetnek, ami a visszalépés tilalma szempontjából is aggályos.

- Az integrált kormányhivatali működés következtében a környezetvédelemért felelős minisztérium szakmai irányítása közvetetté vált a környezetvédelmi ügyekkel foglalkozó osztályok, főosztályok felett. Ennek értelmében a szakmai irányító miniszter legfeljebb a kormány megbízott útján gyakorolhatja szakpolitikai kérdésekben irányítási jogát.²³ Ez álláspontom szerint rontja a környezeti szempontok érvényre juttatásának hatékonyságát, és ezáltal felveti a már elért jogszabályi szinttől való visszalépés kockázatát. Egyrészt, a közvetett irányítás szükségképpen lassabb, hiszen még a változatlan formában történő információ továbbítása is időigényesebb, ha egy további szereplő ékelődik be az utasítást adó és annak címzettje közé. Másrészt, a kormány megbízott beékelődése a szakmai szempontok érvényesülését sem segíti, hiszen a kormány megbízott a kormányhivatalok egységes politikai vezetéséért felelős, a szakmai irányításban ezért részvételét szakmai szempontok nem indokolják, ugyanakkor megteremtik a lehetőségét a környezetvédelmi szempontokkal nem harmonizáló megfontolások érvényesítésének. A hatékonyság szempontjából igen fontos, hogy a környezetvédelmi ágazati és szakpolitikai kérdésekben a szakmai miniszter szakmai irányítása a hatóság felett közvetlen legyen, mint ahogyan a felügyelőségek felett a szakmai minisztérium irányítása is közvetlen volt.
- Az egységes joggyakorlat kialakításához a környezetvédelemért felelős miniszter szakmai irányítására van szükség, melynek ki kell terjednie a szakmai útmutatók kiadására, a képzési és továbbképzési követelmények meghatározására, továbbképzések megszervezésére, és az azokon való részvétel feltételeinek megteremtésére.
- A minisztériumok szervezeti szabályozó eszközeiken keresztül határozzák meg a szakkérdések vizsgálati rendjét. E szabályok a több érintett minisztérium között eltérnek,

²² 39/2016. (XII. 30.) MvM ut. 26. § A 24. § és a 25. § esetében a hatósági eljárást lefolytató szervezeti egység az eljárás során felmerülő szakkérdés vizsgálatát elsődlegesen a szakkérdés megítélésére megfelelő szakértelemmel rendelkező szervezeti egység bevonásával végzi.

²³ Az irányadó a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény szerint: „6. § (1) A fővárosi és megyei kormányhivatalt az ebben az alcímben meghatározott eltérésekkel a Kormány a miniszter útján irányítja. A szakmai irányító miniszter által irányított feladatok ellátásával összefüggő ágazati és szakpolitikai kérdésekben a szakmai irányító miniszter egyedi utasítást adhat a kormány megbízottnak, illetve a kormány megbízott útján a járási hivatal vezetőjének.”

így a szakmai követelmények meghatározásának szakmai megalapozása maga is eltér attól függően, hogy adott eljárás mely hatóság hatáskörébe tartozik.

Mindennek következtében szükség mutatkozik a környezetvédelemért felelős minisztérium vezetésével az érintett minisztériumok bevonásával a jogszabályok olyan átfogó szakmai felülvizsgálatára, amelyben lehetőség szerint helyet kaphatnak a környezethasználók, a környezeti teherviselők, az érintett állami önkormányzati igazgatási és a hatósági szervek, valamint a nemzet közös örökségeért felelős vagyonkezelők is.

4) A környezetvédelmi hatósági rendszer átalakítása kapcsán hiányzó jogszabályi garanciák

A környezetvédelmi hatósági rendszer az utóbbi években folyamatos és állandósuló átalakításokon ment keresztül, amely önmagában is felveti a védelmi szint hatékonysága csökkenésének egyértelmű kockázatát. Az egymást gyors egymásutánban követő átfogó átalakítások megnehezítik mind a hatóságok, mind az ügyfelek helyzetét. Jogbiztonsági aggályok is felvetődnek a területi-járási környezetvédelmi hatósági rendszer felállása kapcsán. Ennek körében példaként említhető, hogy 2017. január 1-jével a Kormányhivatal másodfokú környezetvédelmi hatóságként olyan ügyeket bírált el, amelyekben a hatálybalépést megelőzően első fokú hatóságként járt el.

A hatásköri tisztázatlanság, bizonytalanság is egyenes következménye az ekképpen állandósuló változásoknak. Az AJBH gyakorlatában ennek ékes példája a közelmúltban lezárt lőrinci azbesztszennyezés ügye,²⁴ ahol a különböző hatóságok hatékony és gyors intézkedés helyett más hatóságok eljárási kötelezettségére hivatkoztak, és így az érdemi hatósági fellépés végezetül elmaradt, közvetlen közegészségügyi és környezeti kockázatot jelentve.

Összességében a hatósági rendszer átszervezése kapcsán az alábbi általános észrevételek tehetők:

- A 2015. április 1-jét megelőző 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 kerülhessenek háttérbe, és a hatósági eljárások során a környezethasználatok azok ökológiai korlátaira tekintettel kerüljenek meghatározásra. Az állam maga döntött arról, hogy ezen önálló szereplőnek azt a feladatot adja, hogy életfeltételeket képező természetes környezetünk megővését biztosítsa, illetve károsítását, romlását megakadályozza, így ne engedje a rövidtávú gazdasági érdekek felülkerekedését a jelen és jövő nemzedékek hosszú távú érdekei fölött. Az önálló szervezet a hatósági oldalon képviselte a természeti környezeti érdekeket akkor is, ha azt a többi hatóság vagy a közigazgatási eljárásban résztvevő ügyfelek nem tették. Az integráció hatására ez a feladat ebben a formában ellátatlan maradt, mert a hatósági döntéshozatali rendszernek nincsen olyan szereplője, amelynek feladata elsődlegesen és kizárólagosan a természeti környezet megővése lenne. A szervezeti önállóság számos más garanciális elem létezésének, illetve működésének feltétele is volt, biztosította a szakmai háttér stabilitását, valamint lehetővé tette a szakhatósági közreműködést. Az integráció hatására a szervezeti önállóságra épülő szervezeti és eljárási szempontból egységes rendszert egy olyan

²⁴ AJB-2373/2018. sz. közös jelentés

- struktúra váltotta fel, amely megszüntette a szervezeti önállóságot, valamint az azzal együtt járó, vagy a nélkül nem létező garanciális elemeket, és azokat nem pótolta.
- A közigazgatási eljárási törvények azonos módon nem jogosultsággént, hanem kötelezettségként fogalmazzák meg a hatóságok számára a hatáskör gyakorlását.²⁵ A korábbi és az új közigazgatási eljárási törvény szerint is az eljáró hatóság döntésének megsemmisítéséhez vezet az, ha a döntést a szakhatóság megkeresése nélkül, vagy véleményének figyelmen kívül hagyásával hozták meg.²⁶ E szabályok eljárási garanciát képezve teremtették meg az állami önkontroll feltételeit és azt a megosztott döntési jogkört, amely a környezetvédelmi vonatkozásokat szigorúan érvényesítette. A szakhatósági közreműködés láthatóvá és megítélhetővé tette, hogy az egyes közigazgatási eljárásokban a hatóságok miként gyakorolják hatáskörüket, valamint a hatáskör gyakorlásának elmulasztását is szigorúan szankcionálta. A szakhatósági közreműködés megszűnése a környezetvédelmi hatóság szempontjából döntési jogosultságának elvonásaként is értelmezhető, mivel a szakkérdésre adott válasz nem hasonlítható a döntésnek minősülő állásfoglalást övező garanciákhoz. Az Ákr. a hatóságok belső viszonyaira vonatkozó szabályokat nem tartalmazza, és a hatóság döntésének kötelező tartalmi elemeit is csak általánosságban fogalmazza meg. A garanciák létezésének megítélésekor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az integrált hatóság által gyakorolt hatáskörök esetén a szakhatósági eljárást a szakkérdés vizsgálata váltotta fel. Amennyiben a hatóság egyszerre több hatáskörében is eljár, illetve szakkérdést vizsgál, akkor az ezzel kapcsolatos döntési eljárásra vonatkozó szabályok a szervezet belső szabályaként jelennek meg, azokra jogszabályi szintű garanciális szabályok immár nem vonatkoznak. Az Ákr. továbbá nemcsak a belső szabályozást utalja a szervezetrendszer hatáskörébe, hanem a szakkérdésre adott választ sem sorolja a kötelező tartalmi elemek közé, szemben a szakhatóság állásfoglalásával.
 - A döntések tartalmi elemének meghatározottsága a környezeti ügyekben kiemelt jelentőségű. Ez kimutatható a Legfelsőbb Bíróság Tubesről hozott ítéletéből is. A keresetjogi jog létezéséhez szükséges érintettség megítéléséhez az Étv. 36. § (1) bekezdés d) pontjában rögzített, az építésiügyi hatósági engedély megadásának – akkor még részletes szempontokat tartalmazó – alapvető feltételeit tartotta irányadónak. Lényeges szabálynak minősítette azt a feltételt, „*hogy az építésiügyi hatósági engedélykérelem jogszabályban előírt mellékletei rendelkezésre állnak, és tartalmuk megfelel az a)-b) pontok előírásainak. Az engedélykérelem jogszabályban /R. 7. § (2) bekezdés c) pont/ előírt egyik melléklete a tervezőnek az építészeti-műszaki terv és a helyi településrendezési tervek összhangjáról szóló nyilatkozata. Ennek léte tehát törvényben rögzített és kormányrendeletben részletezett alapvető feltétele az építési munkát engedélyező hatósági határozatnak és beszerzése nem tehető az eljáró hatóság belátásától függővé.*” Szintén lényeges kérdésnek tekintette a helyi építési szabályzat elvi építési engedélyre vonatkozó előírásának mellőzését, a Legfelsőbb Bíróság ugyanis hibásnak tartotta, hogy a jogerős ítélet nem „*az elvi engedélyre előírt konkrét jogszabályi feltételek vizsgálata eredményeként, az ott írt feltételek tételes vizsgálata alapján állapította meg, hogy jogszerűen mellőzte-e az alperes az elvi engedély megkérését.*” Mindebből következően a különböző engedélyek jogszabályban rögzített tartalma kihatással van az anyagi, illetve eljárási jogi követelmények meghatározására, a bizonyítási kötelezettség teljesítésére, és ezért garanciális értékűek. Amennyiben a hatósági határozat tartalmi elemei jogszabályban rögzítettek, úgy a döntés jogszerűségének megítéléséhez szigorú jogi garanciák társulnak. Amennyiben egy adott határozat nem tér ki minden jogszabályi elemre, akkor az olyan eljárási és/vagy anyagi jogi

²⁵ Ket. 20. § (1) bek., Ákr. 15. § (1) bek.

²⁶ Ket. 121. § (1) bek. c) pont, Ákr. 123. § (1) bek. b) pont

hibát okoz, amely a döntés megsemmisítését eredményezheti, illetve az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezéséhez vezethet.²⁷

- A szervezeti változások megfelelő szabályozásának hiányában a hatósági eljárások kiszámíthatatlanná váltak. A Kúria egy örökségvédelmi ügyben már felhívta a figyelmet arra, hogy a szakhatósági állásfoglalást felváltó szakkérdésben a hatóság az integráció ellenére köteles a szakértelemmel rendelkező szervezeti egység nyilatkozatát beszerezni, mert annak elmaradása olyan eljárási hiba, amely a bírósági eljárásban nem pótolható, hiszen a bíróság ilyen jellegű beavatkozása a hatóság hatáskörének elvonását jelentené, és általános jogbizonytalansághoz vezetne.²⁸ Ugyanakkor e követelmény vonatkozó jogszabályi előírás hiányában csak akkor érvényesül, ha az adott eljárás bírósági felülvizsgálatára sor kerül. A visszalépés tilalmára tekintettel aggályos, hogy egyértelmű jogszabályi előírás hiányában a nemzet közös örökségének védettségét érintő eljárásokban a szakkérdésre adott hatósági válasz megadása az adott hatóság és bíróság gyakorlatának eseti függvényévé válik. Szükségesnek tartom azt is kiemelni, hogy az ilyen kérdésekben a bírósági kontroll azért nem tekinthető a jogszabályi rendezéssel azonos garanciának, mert a hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatára csak akkor kerül sor, ha azt a felek – esetleg az ügyészség – kezdeményezi. Ez pedig azt jelenti, hogy a törvényi szintű eljárási garanciák megszűnésével a hatósági gyakorlat kialakulása többek között az ügyfelek kezdeményező hajlandóságán és képességén múlik. Ez nemcsak a visszalépés tilalma, hanem a jogállamiság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából is aggályos.
- A hatáskörgyakorlás elmaradásának ellenőrizhetősége is bizonytalanná vált, hiszen nincs egyértelmű álláspont arról, hogy környezet-, illetve természetvédelmi célú szakkérdések vizsgálatát az integrált hatóság csak környezet-, illetve természetvédelmi hatáskörében láthatja-e el. Ezért a jogszabályi változások következtében megeshet, hogy az indokolásból sem fog kiderülni, ha a szakkérdés vizsgálata, azaz a hatáskör gyakorlása az adott ügyben elmaradt. Így a környezeti és természeti érdekek és értékek védelmét szolgáló döntések átláthatósága, valamint a semmiség jogkövetkezményének alkalmazhatósága, amely az önálló szakhatósági közreműködést jellemezte, megszűnt. Helyükbe hasonló garanciális eljárási szabályok nem léptek, ezért a visszalépés tilalma szempontjából e változások aggályosak.
- A szakmai irányító miniszter irányítási jogainak közvetetté válásáról a fenti, 3. pontban már részletesen is szóltunk. A közvetetté váló szakmai irányítás a hatósági működés hatékonyságát is érdemben befolyásolja, ezért az ebben a körben is hiányzó garanciális rendelkezésnek tekinthető.
- A kormányhivatali eljárásokban a szakhatósági hatáskörök helyét legtöbb esetben felváltó szakkérdés nem jelent azonos garanciát arra, hogy a környezetvédelmi szempontok kiemelt kezelése érvényesüljön. A szakhatósági eljárás megszűnésével megszűnt az az eljárási kényszer, 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 szorulnak, illetve megnövekedett annak veszélye, hogy olyan jogi követelmények és feltételek kerülnek a döntésekben előírásra, melyek nem veszik kellően figyelembe az ökológiai korlátokat, a környezet meglévő állapotát és ezért annak romlását idézhetik elő; Ennek egy megoldási lehetősége az egyértelmű ügyrendi szabályozás lehet, mert anélkül alkalmanként előfordulhat, hogy a

²⁷ Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.629/2009/70.

²⁸ BH 2017 105 [20] és [22]-[25] pontok

szakkérdések vizsgálatára nem a szakmai főosztályok/osztályok bevonásával kerül sor. Meg kell teremteni tehát a jogi feltételét annak, hogy a szakmai kérdéseket mindig a szakmai főosztályok/osztályok vizsgálják, és a hatásági döntésekben a szakmai főosztályok szakkérdésre adott válasza egyértelműen megjelenjen, így arról a környezethasználó és a környezeti teherviselő is megfelelően tudomást szerezhesen.

- Mindezért fontos garanciális rendelkezés volna, ha a határozatokban minden esetben kötelező lenne feltüntetni a környezetvédelmi szakkérdésre kapott választ, és a szakkérdésre adott választól való eltérés indokait is a határozatban fel kellene tüntetni. Az Ákr. 81.§ alapján a hatóság határozatának ki kell terjednie a mérlegelés és döntés indokaira is. E szakasz elvi céljával a fenti garanciális jellegű kiegészítő szabály maximálisan összhangban is van, amelyet normatív módon is rögzíteni kellene az egységes jogalkalmazás biztosítása érdekében.
- A szakkérdés nyújtotta jogi garanciák értékelésekor fontos kitérni arra is, hogy milyen utasítási viszonyban áll a szakmai ismerettel rendelkező, szakkérdést megválaszoló ügyintéző és a szakkérdést kérő szervezeti egység. A vonatkozó MvM utasítás²⁹ szerint az eljáró ügyintéző a vizsgálatot kérő feladatellátásért felelős szervezeti egység vezetőjének utasításai szerint köteles eljárni. Ennek értelmében a szakkérdést vizsgáló ügyintézőnek nem, illetve nemcsak a saját vezetője utasítását kell követnie, hanem annak a szervezeti egység vezetőjének az utasítását is, amely a szakkérdés vizsgálatát kérte. Ez azt is jelenti, hogy a környezetvédelmi hatáskörben eljáró ügyintézőt a szakkérdés vizsgálatának körében egy más hatáskörben eljáró vezető utasíthat. Hasonló megoldásokat a jogalkotó az önkormányzatok kontextusában kifejezetten elkerül.³⁰ És valóban, a más hatáskörrel rendelkező vezető utasítási joga felveti a jogszabályokkal biztosított védelem már elért szintje csökkenésének lehetőségét.
- A környezetvédelmi hatóságok gyakorlata nem tekinthető egységesnek, mert hiányoznak azok a fórumok és eszközök, amelyek az azonos megközelítést, az egységes jogértelmezést kellően megalapoznák, és számon kérhetővé tennék. A jogorvoslati lehetőségek és a másodfokú döntések önmagukban ezt a feladatot nem képesek ellátni. Ezért garanciális jelentőségű az, hogy kinek a felelősségi körébe tartozik a továbbképzések előírása és tartalmának megállapítása. Az egységes szakmai joggyakorlat akkor alakítható ki, ha a szakmai irányító miniszter felel a környezeti érdekek egységes érvényesítéséért felelős hatósági dolgozók közös továbbképzéséért.
- A visszalépés tilalmának egy sajátos vetületét jelenti a környezetvédelmi hatósági rendszer szintjének alacsonyabb szintre kerülése: az országos főhatóság – regionális hatóságok rendszere több lépésben megyei szintű, de országos hatáskörű hatóság – járási szintű, de megyei hatáskörű hatóság rendszerére változott. Az integráció során olyan járási hivatalok is létrejöttek, ahol még főosztályi szinten sem jelenik meg a környezetvédelem, így nem ritkán egy szervezeti egységhez tartozik az ágazati érdekek szempontjából akár egymással

²⁹ 39/2016. (XII.30.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról 24. § (3) „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.” 25. § (3) „A kormány megbízott, illetve a járási hivatalvezető a megkeresést követően haladéktalanul utasítja a szükséges szakmai ismerettel rendelkező állami tisztviselőt foglalkoztató vagy a tárgyi erőforrás birtokában lévő szervezeti egység vezetőjét, hogy a szakkérdés ügyében járjon el. A szakkérdés vizsgálata során az állami tisztviselő a vizsgálatot kérő szervezeti egység vezetőjének utasításai szerint köteles eljárni.”

³⁰ Ennek kifejezett elkerülésére példa a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 18. § (2) bekezdése melyben kimondja, hogy államigazgatási hatáskörében eljáró polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője nem utasítható.

konkuráló (pl. mezőgazdaság, erdészet), vagy számos más, de tárgyában nem kapcsolódó területtel (mérésügy, útügy, közlekedésügy).³¹ Ez önmagában mutatja a környezeti érdekek védelme érvényesítésének megváltozott helyzetét.

- A visszalépés tilalmának másik kérdése az eddig egységesebb, több környezeti hatáskört ötvöző hatósági rendszer átértelmezett integrációja, amelyből éppen az az alapvető kapcsolódási rendszer maradt ki ismét, a vízügy, amely tárgyat tekintve a környezetvédelem természetes párja.
- Az elmúlt évek átszervezéseinek célja között nem szerepelt a horizontális védelem megőrzése, így vált lehetővé a környezet és természetvédelem kormányhivatali integrációja, illetve ezért válhatott a vízügy a katasztrófavédelmi hatósági munka részévé, úgy, hogy a katasztrófavédelmi igazgatóságok honlapján negyedik területként – a polgári védelem, a tűzvédelem és az iparbiztonság mellett – nem kerül még megemlítésre sem.
- Mind az Alaptörvény P) cikke, 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 – szemben a szakhatósági döntésekkel – nem vált kötelezővé a környezetvédelmi hatósági döntések nyilvántartási rendszerében, a teljes körűség és a nyilvántartás megbízhatósága sérült. A végleges határozatról és az azzal kapcsolatos esetleges későbbi információkról a környezetvédelmi és természetvédelmi eljárásért felelős szervezeti egység még akkor sem feltétlenül értesül, ha maga volt az, aki a szakkérdésről véleményt adott. Ennek okán gyengülhet a környezet teljes körű állapotfelmérésének lehetősége is. Mindez rontja az anyagi jogi követelmények meghatározásának lehetőségét, a megelőzés és az elővigyázatosság elvének érvényesítését. Ezért a szakkérdésekre adott válaszok nyilvánosságának biztosítása az elért védelmi szint biztosításához kulcsfontosságú volna. 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.
- Az alkotmányos védelem szempontjából kiemelt jelentősége van annak is, hogy a környezethasználók és a környezeti teherviselők miként és milyen információkhoz férnek hozzá. Mára elsődleges információforrássá a hatóságok honlapjai váltak. A szervezeti átalakításokkal megkezdődött egységesítés ellenére a környezeti információk elérhetősége bizonytalanra vált. A korábbi honlapokon közzétett határozatok és információk elérhetősége nagy változatosságot mutat, van ahol a honlap megszüntetése miatt az összes korábbi információ az interneten keresztül elérhetatlenné vált. A honlapokon való keresési lehetőségek, a rajtuk megjelenő információ sokszínűsége, a tájékoztatások korlátozott volta, vagy éppen hiánya az ügyfeleket elbizonytalaníthatja, jogérvényesítésüket megnehezítheti. Mind a környezethasználók, mind a környezeti teherviselők érdeke, jogaik és kötelezettségeik érvényesítésének egyik alapfeltétele, hogy a hatósági tájékoztatások, határozatok és az adatok hozzáférhetősége az ország minden pontján átlátható és egységes módon biztosított legyen. A környezeti információk hozzáférhetősége kiemelten fontos garanciája az egészséges környezethez való alapjog érvényesíthetőségének, érvényesülésének.

³¹ 39/2016. (XII.30.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról alapján, ilyen például a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatala, a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Tatabányai Járási Hivatala, a Tolna Megyei Kormányhivatal, Szekszárdi Járási Hivatala, a Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatala, a Zala Megyei Kormányhivatal, Zalaegerszegi Járási Hivatal, ahol egy főosztályhoz tartozik az agrárügy, míg azon belül az erdészet is a Heves Megyei Kormányhivatal Egri Járási Hivatalnál, és a Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatalnál; vagy a, Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegedi Járási Hivatala, ahol a Hatósági Főosztály 2. szervezeti egységben a mérésüggyel, útüggyel, és közlekedésüggyel együtt található meg a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Osztály.

- A nemzet közös örökségének védelméhez és az azok állapotához kapcsolódó alapvető jogok érvényesüléséhez elengedhetetlen a környezet állapotának és az adott területeket jellemző környezethasználatoknak az ismerete. A konkrét tudás megőrzése részben a különböző adatbázisok megóvásától, részben az intézményeknél dolgozók közötti ismeretátadáson múlik. Az átszervezések hatására a környezeti adatbázisok hozzáférése és adott esetben azok tartalma is megváltozott. Az intézményi tudás egy része a személyi állomány kicserélődése, illetve a hatáskörök és illetékességi területek módosulása miatt elveszett. A kormány akkor dönt felelősen az emberi élet feltételeit biztosító természetes környezetet érintő állami, önkormányzati, igazgatási, és hatósági döntéshozó szervek illetve háttérintézmények átalakításáról, ha biztosítja, hogy a változtatásokkal nem következik be olyan tudásvesztés, amely a környezet állapotának romlásához vezethet. Ellenkező esetben az átszervezés a visszalépés tilalma szempontjából aggályossá válik.
- A szervezeti és eljárási változások az ügyféli jogok érvényesülését is érintették. A Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntése (4/2010 KJE) a kormányhivatali integráció előtt és a közigazgatási eljárási törvényre tekintettel született. Az új szervezeti megoldás, és az új eljárási törvény értelmezése során úgy kell eljárni, hogy azzal a környezetvédelmi civil szervezetek eljárásban való részvételi lehetőségei ne sérüljenek. Ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, az egészséges környezethez való alapjog érvényesítésében az eljárási jogok közül a társadalmi részvétel alanyi jogként jelenik meg. Ezért, ha e jogával a társadalmi szervezet nem tud élni, mert a szakkérdést vizsgáló eljárásban az eljáró hatóság ügyféli mivoltát nem ismeri el, akkor az a visszalépés tilalma szempontjából alkotmányos aggályokat vet fel. Amennyiben a társadalmi szervezetek ügyfélképességének megítélése a környezetvédelmi szakkérdést vizsgáló eljárásokban a hatóság gyakorlatától függően eltérően alakul, az pedig a jogbiztonság szempontjából minősül problematikusnak. Amennyiben a társadalmi szervezet ügyféli jogállását a hatóság megkérdőjelezi, akkor a joggyakorlat egységesítését szolgálhatja, ha e kérdés eldöntését a hatóság előkérdésnek³² tekinti.

Ezen állásfoglalással szeretném segíteni a környezetügy kormányzati, illetve hatósági szervezetrendszerének megerősítését, továbbfejlesztését, egy erről szóló szakmai diskurzus megkezdésével is, illetve a fentebb megfogalmazott szempontok hangsúlyozásával.

Budapest, 2018. május 8.

Dr. Bándi Gyula

³² Ákr. 48. § (1)

