

Környezeti jogérvényesítés Magyarországon

gyakorlati kézikönyv

**EMLA
2016**



Környezeti jogérvényesítés Magyarországon

gyakorlati kézikönyv

tanulmány

szerzők

dr. Berki Zsuzsanna
Dr. Fülöp Sándor
dr. Gajdics Ágnes
dr. Kiss Csaba
dr. Szilágyi Szilvia

szerkesztők

Berki András
dr. Kiss Csaba

kiadó

EMLA Egyesület

© dr. Berki Zsuzsanna, Dr. Fülöp Sándor, dr. Gajdics Ágnes, dr. Kiss Csaba, dr. Szilágyi Szilvia

2016



Támogatta Izland, Liechtenstein és Norvégia, az EGT Finanszírozási Mechanizmuson és a Norvég Civil Támogatási Alapon keresztül.

Supported by a grant from Iceland, Liechtenstein and Norway through the EEA Financial Mechanism and the Norwegian Grants.

<https://norvegcivilalap.hu/hu>



EGT és NORVÉG CIVIL
Támogatási Alap

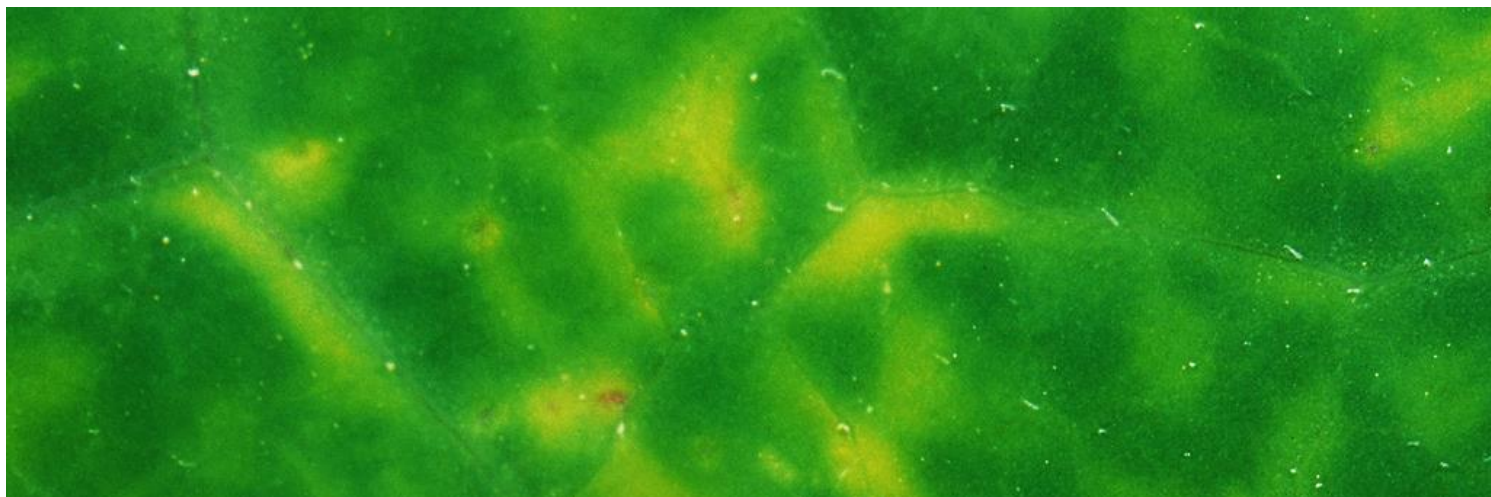


A támogatást kezelte és lebonyolította az Ökotárs Alapítvány.



ökotárs
alapítvány

A borító a www.poweredtemplate.com dokumentumsablonjának felhasználásával készült.



Bevezető



A rendszerváltás óta elmúlt két és fél évtizedben Magyarországon az egészséges környezethez fűződő jogaink nem lettek kevesebbek, azonban érvényesítésük társadalmi, jogi és igazgatási feltételrendszere megnehezült. A környezeti jogok fejlődése a kilencvenes években világszerte igen erőteljes volt, ennek üteme a kétezres években némiképp lelassult, míg a kétezer-tízes évtized közepén, legalábbis a nemzetközi környezetjog területén ismét erőteljes növekedést, erősödést tapasztalhatunk egyrészt a klímavédelem sürgető feladatai miatt, másrészt az ENSZ fenntartható fejlődés célkitűzéseinek az elfogadása révén. Ezek a fejlemények előbb-utóbb nemzeti szinten is komoly változásokat fognak előidézni.

Az állampolgárok – ide értve a későbbi generációk állampolgárait is, legalábbis egy belátható időintervallumban – egészséges környezethez való jogát elsősorban az állami intézmények volnának hivatottak védeni, de ezek hatékonysága korlátozott. A környezet nagy, az állam környezetvédelem iránti elkötelezettsége pedig kicsi, sőt mostanában egyre kisebb. A kilencvenes évek végétől kezdve elkezdődött az állami környezetvédelmi szervezetrendszer karcsúsítása, először lassabb ütemben (például az önálló természetvédelmi hatósági rendszer megkurtításával, majd teljes felszámolásával), az utóbbi években pedig egyre gyorsuló ütemben, a környezetvédelmi minisztérium, később a környezetvédelmi államtitkárság, még később pedig az önálló környezetvédelmi hatósági rendszer megszüntetésével. A környezethez való jog hovatovább kikényszeríthetetlen üres jogosultsággá (*nudum ius*) válik.

Tartalom

Környezeti jogérvényesítés Magyarországon	1
Bevezető	3
Mik az alapvető környezeti jogaink és hogyan érvényesíthetjük őket?	5
Környezeti konfliktusok	5
Közösségi részvétel, környezeti demokrácia.....	6
Miért esett vissza a környezeti demokrácia Magyarországon?	8
Hogyan jutottunk ide?	8
Részvételre képesítés.....	9
Bevezetés.....	10
Történeti áttekintés.....	10
Alapítványok ügyféli joga.....	12
Történeti áttekintés (folyt.).....	13
Állatvédelmi joggyakorlat.....	15
Hatályos jogegységi határozat.....	16
A jövő.....	17
Az ügyféli minőség elnyerése	20
Az ügyféli jogállás tartalma	21
Jogorvoslat	21
A „környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás”	21
A részvételi jogok gyakorlása	22
A perindítás lehetősége, a keresetösségi jog.....	23
Ügyismertetők	26
A tököli reptér környezetvédelmi vizsgálata.....	27
A Fürged – Magyarkeszi – Felsőnyék külterületére tervezett szélérőmű-park ügye	29
A Répceszentgyörgy – Szeleste – Gőr – Hegyfalu területére tervezett szélérőmű-park ügye.....	33
Összekötő út építése védett természeti területen az Őrségben (Felsőszölnök és Kétyölgy között).....	37
A kiskunfélegyházi vágóhíd egységes környezethasználati engedélye	40
Zalaszentiván községben kátránnyal kezelt hulladék telefonoszlopok ügye	44

A közösségi részvétel alapjai

Mik az alapvető környezeti jogaink és hogyan érvényesíthetjük őket?

Magyarország 2011-ben elfogadott új Alaptörvénye nemzetközi összehasonlításban is elismert, jelentős lépés az egészséges környezethez való jog hatékonyabb biztosítása felé. Eszerint “a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége” (P cikk, (1) bekezdés). A korábbi Alkotmányhoz hasonlóan megmaradt az egészséghez való jog és az egészséges környezethez való jog elkülönülése és szoros logikai kapcsolata egyaránt. Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése szerint előbbi érvényesülését “Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő”. Ami pedig az egészséges környezethez való jogot illeti, a magyar Alaptörvény – számos más alkotmánnyal ellentétben, amely ezt csupán állami feladatként fogalmazza meg – elismeri és érvényesíteni rendeli azt, kiemelten a szennyező fizet elve és a hulladékimport korlátozása révén (XXI. cikk).

Környezeti konfliktusok

Az Alaptörvény, illetőleg az EU joggal harmonizált, koherens környezetvédelmi jogszabályösszesség és az azokhoz rendelt hatósági, eljárási erőforrások önmagukban nem alkalmasak arra, hogy megelőzzenek vagy akár kielégítően rendezzenek egy sor környezetvédelmi jellegű társadalmi konfliktust. A több mint 20 éve környezeti konfliktusokban való segítségnyújtással foglalkozó Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA), illetőleg a 2008 és 2012 között hasonló céllal létrehozott állami (azon belül: parlamenti, kormánytól független) intézmény, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa (JNOB) irodájának tapasztalatai azt mutatják, hogy Magyarországon évente átlagosan 2-300 helyi, regionális vagy országos ügy merül fel, ahol a rövid távú gazdasági (politikai) érdekek szembekerülnek az egészséges környezethez fűződő hosszabb távú érdekekkel. Ezek a konfliktusok végigkísérik az állami döntéshozatal teljes folyamatát, az országos és helyi tervezést, településrendezést, az egyes tevékenységek engedélyezését, környezeti hatásvizsgálatát, a hatósági döntések végrehajtásának ellenőrzését, továbbá a jelentősebb környezeti és/vagy közegészségügyi veszéllyel járó szennyezések feltisztítását. Tartalmilag talán a két leggyakoribb konfliktusforrás az önkormányzati belterületbe vonások, illetőleg a különböző forrásból származó települési zaj- és levegőszennyezés. Ezekben a kérdésekben általában mindig akad olyan helyi közösség, amely észleli a problémát, több-kevesebb

sikerességgel megszervezi magát és felteszi az adott kérdést a helyi elektronikus és írott média, illetőleg a helyi véleményformáló, döntéshozó testületek napirendjére.

Vannak ugyanakkor általánosabb, általában gazdátlanul maradó fenntarthatósági problémák is, amelyek pedig egyértelműen szemben állnak az Alaptörvényben is felemlített, a környezetvédelmi szempontú társadalmi igazságosság alapelvével, a szennyező fizet elvével – a potyautasok szinte kivétel nélkül háborítatlanul zötykölődnek a társadalom szekerén, olykor nem is tudnak arról, hogy ők valaki más erőforrásait fogyasztják fizetség nélkül, más esetekben tudnak róla, de nem nagyon érdekli őket, sőt olyan is előfordul, hogy ők ülnek a szekér legkényelmesebb ülésein. Ki gondol vajon arra, amikor lépésben hajtja a gépkocsiját a Deák téren, hogy akár a tömegközlekedést is igénybe vehette volna? Kinek keseríti meg legalább egy kicsit az étvágyát az a tudat, hogy az éppen elfogyasztandó német, dán, holland stb. élelmiszer összetevői hány ezer mérföldet utaztak és ez mekkora terhelést jelent a Föld környezeti rendszereire? Eszünkbe jut-e, amikor egy kicsit feljebb tekerjük a fűtést a lakásunkban, hogy a több százmillió év alatt felhalmozódott fosszilis energiahordozók nagy részét néhány évtized alatt éltük fel, ezzel egyrészt már tönkretettük a bolygó klímáját, másrészt nem hagyunk semmit az utánunk következő generációknak?

Közösségi részvétel, környezeti demokrácia

A helyi és országos, közvetlen és közvetett környezeti konfliktusokat kétféle ágens kezelheti a lakosság oldaláról: a különösebb struktúra, szervezeti háttér nélküli helyi közösségek (az ún. grassroots környezetvédelmi csoportok) és a “mainstream”, többnyire országos vagy regionális, általában valamilyen problémacsoportra szakosodott professzionális civil szervezetek. Az ő részvételük a környezeti konfliktusok feltárásában és megoldásában nélkülözhetetlen a modern államban, még a leggazdagabb, legjobban szervezett környezetvédelmi intézményrendszerben is (nyilván külföldi példákra kell gondolni ehelyütt...) jelentős mértékben hozzá tudnak járulni a természeti erőforrások megőrzéséhez, megfelelő gondozásához. Ahogy mondani szokták, a helyi környezetvédelmi csoportok és a nagyobb környezetvédelmi civil szervezetek (NGO-k) a környezetvédelem ezer szeme és füle. A közösségi részvétel elvi kívánatosságát és gyakorlati hasznosságát számos kiváló szerző kimutatta már, kezdve a jogállamiság, a közös javak, a generációk közötti igazságosság és a szubsidiaritás elvével, folytatva a döntések jobb megalapozottságával, magasabb minőségével, elfogadottságával és legitimitásával.

A közösségi részvétel Európában, de talán a világon sem lenne olyan erős és szervezett, ha nincs az Aarhusi Egyezmény és persze az Aarhusi Egyezmény sincs, ha a kelet-európai rendszerváltás lelkesedése közepette 1991-ben Josef Vavrousek rendszertudós, a Római Klub tagja, akkor éppen cseh környezetvédelmi miniszterként nem indítja el a Környezet Európáért mozgalmat, aminek keretében az európai környezetvédelmi miniszterek rendszeresen konferenciákat tartottak. Az Egyezmény összegyűjtötte és rendszerbe foglalta a közösségi részvétel akkor már néhány évtizede létező számos jogintézményét, a környezeti információhoz való hozzájutás, a környezeti hatásvizsgálat és ezekkel összefüggő alkotmányos jogok és gyakorlat tapasztalatait. Így jött létre a közösségi részvétel három pillére (információ, beleszólás, jogorvoslat), amely a rendszer logikájából fakadóan egy negyedik pillérrel is

kiegészült (részvételre képesítés), hiszen mi értelme a három részvételi jognak, ha nincsen, aki képes és hajlandó alkalmazni őket.

Akármilyen fényes csillaga is az Aarhusi Egyezmény a nemzetközi környezetjognak mind a mai napig, elfogadása (1998) és hatályba lépése (2001) már régen volt, azóta felbukkantak a környezeti demokrácia újabb módszerei, például néhány városban, régióban sikerrel alkalmazzák a deliberatív (tanácskozó) demokrácia egyes megoldásait, mint amilyen a részvételi költségvetés vagy az állampolgári tanács. Jól illusztrálja az új megközelítéseket az Európa Tanács által támogatott nemzetközi civil projekt egy ún. Részvételi Kódex megalkotására. Értelemszerűen ez a ma már 19 nyelven elérhető mű a második pillérre összpontosít, azt tovább osztja konzultációra, párbeszédre és partnerségre, illetőleg kiterjeszti a döntéshozatal utánra a megvalósítás és a nyomonkövetés, illetve a probléma újrafogalmazására. Ezen kívül is a környezeti demokrácia figyelemre méltó új fejleményei között tartjuk számon a fenntartható helyi közösségek számos országban már mozgalommá terebélyesedett törekvéseit, továbbá az aktív részvételt, azokat a projekteket, amelyekben a helyi közösségek és a civilek már nem egy állami, önkormányzati döntéshozatali eljárásból kívánnak részt kérni, hanem az állampolgári autonómia köreit szélesítve saját döntéshozatali és cselekvési eljárásokat dolgoznak ki, hajtanak végre (ilyen például a számos fenntartható helyi közösség által bevezetett helyi valuta).

Ezek az újabb fejlemények nem homályosíthatják el a közösségi részvétel eredeti célkitűzéseit, társadalmi funkcióját: az állami környezetvédelmi tevékenység szerves kiegészítését, kontrollját. Másik oldalról viszont a közösségi részvétel természetesen nem egyenlő a választásokban vagy akár népszavazásban megjelenő népfelség elvével, de még a pártstruktúrákban önállóan vagy más eszmerendszerekkel összefonódva megjelenő ököpolitikákkal sem. Hasonlóan elvi alapon kell elutasítani véleményünk szerint azokat az etatista törekvéseket, amikor az állam ún. stratégiai partnerséget ajánl a civileknek (akár ilyen néven, akár csak a rendszeres és feltételekhez kötött állami segélyek révén) és ezzel próbálja őket a saját bürokratikus rendszere részévé tenni.

A közösségi részvétellel kapcsolatban végül szólni kell az Internet szerepéről is. A posztindusztriális kor példa nélkül álló társadalmi, gazdasági és nem utolsósorban technikai lehetőségeket teremtett a gazdasági, kulturális hálózatok kiépítésére. A közigazgatás sem akart lemaradni, ma már Magyarországon is egyre több olyan hivatali eljárás van, amelynek legfőbb vagy akár kizárólagos helyszíne az Internet. A közösségi részvétel lehetőségeit is – elvben – megsokszorozza a világháló, hiszen a döntéshozatali eljárásokról bármilyen szintű információ megszerezhető általa, sőt, sokszor mód van a vélemények kifejezésére és egyeztetésére ugyanott. Mindezzel együtt a magam részéről úgy látom, hogy az Internet demokratizáló hatását nem szabad eltúloznunk, hiszen amennyire összekapcsolja az embereket egymással és a társadalom nagyobb szervezeti egységeivel, annyira el is szigeteli őket, felgyorsítja, elmélyíti az individualizációs folyamatokat.

Miért esett vissza a környezeti demokrácia Magyarországon?

Kétségtelen, hogy a környezetvédelmi civil szervezetekre, de általában a civil szervezetekre is nehéz idők járnak mostanában hazánkban. Létrehozásuk, fenntartásuk, gazdálkodásuk jogszabályi környezete egyre barátságtalanabb, emellett pedig a korábban egyes időkben meglehetősen bőségesen csörgedező állami támogatások szinte teljesen elapadtak – már ami a valóban környezetvédelmi, közérdekű szervezeteket illeti. Ehhez járul még az egyre növekvő (talán mesterségesen is gerjesztett) bizalmatlanság a civilekkel szemben, sokan kétségbe vonják legitimációjukat (milyen jogon akarnak részt venni egy országos vagy helyi közösségi döntéshozatali eljárásban, miért éppen ők, stb.?).

Tényként kell sajnos rögzítenünk, hogy az EMLA közérdekű környezetvédelmi jogi szolgáltatásait ma már lényegében nem veszik igénybe hazai gyökerű, nemzeti szintű, nagyságrendű civil szervezetek, meg merjük kockáztatni, hogy nem azért, mert megrendült a bizalmuk bennünk vagy mert találtak másik közérdekű környezetvédelmi jogi irodát (de jó is lenne!), hanem azért, mert ezek a nemzetközi elismerést kivívott kiváló hazai zöld civilek mára szinte teljesen eltűntek, felszámolódtak. Csupán a nagy nemzetközi zöld civil hálózatok magyarországi fióktézményei maradtak, az ő közösségi részvételi tevékenységük, általában országos vagy nemzetközi léptékű ügyekben mindig is hasznos összetevője volt a hazai civil munkának, csak hogy önmagában semmire sem elég, nem pótolja az elveszetteket, hiszen a közösségi részvétel egyik meghatározó eleme éppen a mindenütt jelenlevőség.

Hogyan jutottunk ide?

A válasznak két oldala kell, hogy legyen: nincs, nem volt elég fogadókészség a részvételi lehetőségeket kínáló (?) állami szervek, hivatalok, hivatalnokok oldaláról, de nyilvánvalóan hiányzott a részt venni hivatott civilek átütő ereje is. A rendszerváltás utáni közösségi lelkesedés elmúltával, évszázados részvételi kultúra hiányában nem tartott ki az érdeklődés és az energia. Nem maradt elég ember és elég tudás, érv ahhoz, hogy visszautasítsuk az állami oldal demagóg, ellenérdekelt, szűklátókörű részét, akik szerint a zöldek, a haladás kerékkötői, mindenesetre a rájuk szánt idő és pénz az egyedi ügyekben és általában is fölösleges. Alapvető kulturális összeütközésnek vagyunk tanúi végső soron, az itt és most érvényes, leszűkített ágazati gondolkodás, a politikai zsákmányszerzés egyfelől és a rendszerszintű, időben is távolabb tekintő szemlélet között másfelől.

A közösségi részvétel gyakorlatának jelentős gyengülése, ritkulása természetesen együtt jár a közösségi részvétellel kapcsolatos egyes jogszabályok gyengülésével is. Ki sem deríthető, mi volt előbb, a társadalmi igény csökkenése vagy a közösségi részvétellel eleve kevésbé rokonszenvező hivatalnokok törekvései a környezeti demokrácia visszaszorítására. Ennek jeleit látjuk az utóbbi 8-10 évben egyebek között a Közigazgatási eljárási törvény ügyféli joggal kapcsolatos szabályainak kedvezőtlen változásában, a településrendezés közösségi részvételi elemeinek a visszanyesésében, vagy a helyi közösségek és a szomszédság jogainak visszavételében a telepengedélyezési eljárásokban. Mindezekkel együtt állíthatjuk, hogy a

környezetvédelmi anyagi jogok és a végrehajtásukra szolgáló eljárásjogok nem gyengültek lényegesen, inkább csak magukra maradtak, légüres térben léteznek, hiszen sem az őket gondozó hatóságok szerény maradványai nincsenek már abban a helyzetben, hogy végrehajtsák őket, sem a társadalom közösségei és szervezetei nem tudják kikövetelni az alkalmazásukat.

Résztételre képesítés

Nyilvánvalónak tűnik számunkra, hogy Magyarországon hatékony környezetvédelmet helyi, regionális és országos kérdésekben a helyi környezetvédelmi konfliktusok kezelésére létrejött ad hoc csoportok és a megszilárduló szervezeti háttérrel rendelkező civil szervezetek szisztematikus, tervezett újraélesztésével, majd kitartó támogatásával lehet csak elérni. Erre szolgálja az Aarhusi Egyezmény és általában a közösségi résztétel hármas építményének negyedik eleme, a már emlegetett résztételre képesítés (capacity building). Magában az Egyezményben, bár az eredeti tervezeteivel ellentétben már külön résztételre képesítés címszó nincs, a résztételre képesítési elemek át-meg-átszövik az információ, a beleszólás és a jogorvoslat rendelkezéseit, emellett az Egyezmény 3. cikkében, az általános rendelkezések között további résztételre képesítési elemek is találhatóak. Ennek megfelelően kirajzolódik a résztételre képesítés 3x2-es mátrixa, amelynek oszlopai az információsolgáltatás (környezetvédelmi és eljárási információkról van szó), az eljárási-intézményi támogatás és a résztétel akadályozásának tilalma, míg sorait az általános és az egyedi ügyek képezik. Nálunk fejlettebb résztételi demokráciával rendelkező országokban sok helyütt láthatjuk, hogy ennek a résztételre képesítési rendszernek a működtetésére mind országos, mind helyi-regionális szinten megfelelő szervezetrendszer jön létre a környezetvédelmi igazgatási és helyi önkormányzati szerveken belül, adott esetben jelentős civil szakmai résztétellel.

Az Aarhusi Egyezmény rendszerén kívül találkozhatunk újabb, sikeresen működő résztételre képesítési megoldásokkal is. A szintén már hivatkozott Résztételi Kódex például mindenfajta közösségi résztétel alapfeltételének tekinti "a párbeszéd és az együttműködés közös tereinek", a kölcsönös bizalomnak a kialakítását, a civil szervezetek társadalmi elismertségét és támogatottságát, továbbá a civilek közötti intenzív nemzeti és nemzetközi szintű tapasztalatcserét. Ezekhez hasonlóan egyfajta kreatív résztételre képesítési tevékenységnek is tekinthetjük a Védegyletnek a kétezres évek elején folytatott JÓNEK programját, amelyben az egész országból összegyűjtött környezeti konfliktusok leírásával és elemzésével igyekezett a civil társadalom fegyvertárát bővíteni, gazdagítani. Ez a résztételre képesítési projekt azután jelentős szerepet játszott abban, hogy az Országgyűlés 2007-ben elfogadta a JNOB létrehozására vonatkozó civil indítványokat.

Az EMLA alaptevékenysége maga is rendkívül szorosan kapcsolódik a magyar környezetvédelmi civil szervezetek és helyi közösségek résztételi képességeinek a javításához, ahogyan azt a következő tanulmányokból és jogesetek elemzéséből látni fogjuk.

Mérföldkövek az ügyféli jog körében civil szervezetek számára környezetvédelmi ügyekben

Bevezetés

Az EMLA Egyesületben meggyőződésünkkel vált az évtizedek során ügyvédek által vitt környezetvédelmi ügyek tapasztalatai alapján, hogy az ügyféli jog sem ma, sem évtizedek óta nem kap valódi fontosságának, dogmatikai és gyakorlati jelentőségének és összetettségének megfelelő kezelést a joggyakorlatban. Több esetben találkozunk a fogalom nem helyes használatával, az ahhoz kapcsolódó részjogosítványok nem pontos értelmezésével, és azzal, hogy a fogalmat összekeverik, összemossák más, egyébként részben az ügyféli joghoz kapcsolódó fogalmakkal.

Az ügyféli jog megnevezés a közigazgatási gyakorlatban alkalmazandó kifejezés, mindazonáltal egyes szerzők, illetve a jogalkalmazók köznap nyelvhasználatát ezt a szóösszetett gyakran használja a perindítási jogosultságra is. Egyebekben a perindítási jogosultság szabályozása talán kevésbé lényeges kérdés, mint a közigazgatási ügyekben az ügyféli jog, hiszen a perindítási jogosultság részben arra a feltételre épül, hogy valaki a közigazgatási pert megelőző időszakban az ügy közigazgatási szakában már ügyféli joggal rendelkezett. Vizsgálódásunk szempontjából tehát elsősorban az a lényeges, hogy ki lehet ügyfél a közigazgatási ügyekben.

Történeti áttekintés

Nézzük meg, hogyan alakult az ügyféli jog változása 1990 óta!

A rendszerváltáskor a közéleti aktivitás hamar felfedezte magának a jogot, és a civil szervezetek közpolitikai követeléseiket jogi keretekben is érvényesíteni akarták, egy-egy ügy kapcsán. A korábban alacsony szintű közigazgatási eljárási részvétel hirtelen növekedésnek indult, különös tekintettel az új. „zászlóshajó” jellegű ügyekre. Ilyen volt a Bős-Nagymaros Vízerőmű ügye, amelyben a '90-es évek közepén a környezetvédőket főként a magyar-szlovák megállapodás által előírányzott és a vízügyi hatóság által engedélyezett Dunakiliti Fenékküszöb problematikája foglalkoztatta.

Az ügyben az elsőfokon eljáró vízügyi hatóság megtagadta a Duna Kör ügyféli jogát, amelyre válaszként a civil szervezet az ügyészséghez fordult. A Legfőbb Ügyész Helyettesének VI. 1898/1995. számú óvása elvi érveléssel úgy foglalt állást a kérdésben, miszerint a környezetvédelmi egyesületeket az ügyféli jogállás a fenti esetekben megilleti, tekintettel arra, hogy az Áe. szerinti feladatkörüket érinti az ügy (figyeljük meg, hogy egyrészt az eredetileg állami jellegű szerv fogalmát kiterjesztette az ügyészség a szervezetekre, másfelől az alapszabályba foglalt

és önként vállalt feladatok érintettsége révén is megalapozottnak látta az ügyféli jog fennállását).

Ennek hatására – és erre hivatkozással – több ügyben is felléptek civil szervezetek, de a „mámor” nem tartott túl sokáig. A Közigazgatási és Gazdasági Döntvénytár (KGD) 1996. januári számában a PRO DOMO rovatban („A bíróságok közigazgatási kollégiumvezetőinek értekezletén hozott állásfoglalások” cím alatt) megjelent az alábbi állásfoglalás a 29. pontban:

„A feladatkör e tekintetben a szerv részére jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskört jelent. Nem jelenti az egyes társadalmi szervezetek által az alapszabályban önmaguk számára megállapított célt és feladatkört.”

Ha úgy vesszük, ekkora tulajdonképpen az ügyészi óvásban rögzítettekre való hivatkozásra már nem is volt szükség, mert 1995. december 19-én hatályba lépett a Környezetvédelmi törvény¹ (Kvt.), amely úgy fogalmaz:

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

A Kvt. által felállított és igen összetett feltételrendszer gyakorlati alkalmazhatósága hamar kérdésessé vált, így a joggyakorlatnak ismét „be kellett szállnia” az értelmezésbe.

Rövid időn belül több, egymással akár párhuzamosan is folyó eljárásban merültek fel olyan kérdések, mint

- a környezetvédelmi érdekek képviselője elégséges, ha az alapszabályban rögzítésre kerül a szervezet önkéntes elhatározása által, így semmilyen külső megerősítésre vagy jóváhagyásra, *ad absurdum* állami felhatalmazásra nincs szükség ennek a feltételnek a teljesüléséhez
- az érdekek képviselője nem azonos az érdekképviselővel, amely utóbbi kétségtelenül a szakszervezeti formában való érdekképviselőt takarja
- a hatásterületen működéshez elégséges az, ha megint csak az egyesület létesítő okiratában a működés területeként meghatározott földrajzi egység lefedi az adott ügyben szereplő hatásterületet (*horribile dictu* egy minimális taglétszámú egyesület is meghatározhatja működési területeként az ország teljes területét)

Az a fogalom, amely viszont többféle értelmezést engedett meg és ma is enged, az a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárások fogalma. (A törvény 2005 évi módosítása a korábbi „államigazgatási eljárást” felváltó szóhasználati pontosítás, amely érdemben az ügyféli jogállás lehetőségét nem befolyásolta.) Erre nézve nem sokkal a törvény hatályba lépése után az EMLA által vállalt ügyek között személyesen is megtapasztalhattuk a bíróságok – legalábbis a mi várakozásainktól eltérő – jogértelmezését.

¹ 1995. évi LIII. törvény

Mind az M7 autópálya építési engedélyezésével szembeni keresetet², mind a budaörsi Auchan hipermarket építési engedélyével szembeni keresetet³, mind pl. az Ócsa közigazgatási területén elhelyezkedő kavicsbányák bányahatósági engedélyezésével szembeni keresetet elutasították a bíróságok, ez utóbbiban pl. azt az érvelést használva, miszerint

„az alperes eljárásában a környezetvédelmi hatóság a felperes által sem vitatottan szakhatóságként vett részt, amely szakhatósági közreműködés az államigazgatási szervek belső eljárása keretében bonyolódik le. Ezen belső eljárásra vonatkozó ügyféli jogosultság pedig a fentebb kifejtettek alapján a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott egyesületet sem illeti meg⁴”.

A Dabasi Városi Bíróság (és a másodfokon eljáró Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság) ítélete tehát a hatósági eljárásokat külsőre és belsőre osztotta, és amellett, hogy burkoltan elfogadta, hogy azok a környezetvédelmi ügyek, ahol a környezetvédelmi hatóság eljárása külső jellegű, megtagadta a civil szervezeti részvételt az általa ún. belsőnek nevezett környezetvédelmi jellegű eljárásoktól, mint amilyen pl. a szakhatóságkénti eljárás.

Történt ez egy időben azzal, amikor pl. a Kaposvári Városi Bíróság⁵ elsőfokon jogerőre emelkedett ítéletében azt mondta ki, hogy a helyi természetvédelmi egyesületet a Kvt. 98. §-a alapján ügyféli jogállás illeti meg egy olyan ügyben, ahol az ügy alapját az M7 autópálya továbbépítésével szükségessé vált erdőkivágás adta, és melynek tárgya a földművelésügyi miniszternek az erdő művelési ágból való kivonását engedélyező másodfokú közigazgatási határozata volt. Ezen utóbbi ügyben a Kaposvári Városi Bíróság szerint a környezeti elemek és környezetvédelmi érdekek érintettsége megalapozta az ügyféli jogállást a Kvt. 98. §-ára hivatkozással.

Alapítványok ügyféli joga

Tegyük itt egy kitérőt és emlékezzünk meg az alapítványok rövid életű ügyféli jogáról, amely viszont egy érdekes ítéletben köszönt vissza több, mint 10 évvel később. Eredetileg a jogalkotó a tagsággal rendelkező egyesületekre gondolt, amikor az ügyféli jogot megalkotta, mégis számos, alapítványi formában működő környezetvédelmi szervezet használta ki a még nem megszilárdult jogértelmezésű passzust a Kvt.-ben és tudott közigazgatási eljárásban ügyféli jogot szerezni. Ennek azonban rövid úton elejét vette a Legfőbb Ügyészség, amikor kiadta VLÜ. 4064/1996. sz. tájékoztatását, amely szerint

„a Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint a jogszabály szövegében szereplő ‘társadalmi szervezetek’ kifejezést nem lehet kiterjesztően értelmezni. Az alapítvány – jellegéből adódóan – egy célvagyon kuratóriumának az a feladata, hogy az Alapító Okiratban meghatározott közérdekű célkitűzések megvalósítása érdekében a vagyont minél hatékonyabban használja

² „A felperes által felülvizsgálni kért határozat nem környezetvédelmi államigazgatási eljárásban, hanem építési engedélyezési eljárásban született. (...) Helytálló volt tehát az elsőfokú bíróság ítéletének a felperes ügyféli minőségének hiányát megállapító rendelkezése.” Legfelsőbb Bíróság Kf.II.28.180/1997.

³ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.27.767/1998.

⁴ Dabasi Városi Bíróság 1.P.21.644/1996.

⁵ Kaposvári Városi Bíróság 10.P.23.647/1995.

fel. Ennek következtében az alapítványnak nincs a jogi személyek egyéb fajtáihoz hasonló értelemben feladatköre sem, mert feladata a célkitűzések megvalósítása érdekében a vagyon felhasználása. Ennélfogva az államigazgatási eljárásban az ügyfél jogállása nem illeti meg.”

Annál érdekesebb viszont, hogy egy sokkal későbbi ügyben a Fővárosi Bíróság közigazgatási perben közvetlenül az Aarhusi Egyezményre⁶ alapozva állapította meg egy alapítvány ügyféli jogát, amelyre hivatkozással hatályon kívül helyezett egy építési engedélyt és a hatóságot új eljárásra utasította, előírva az alapítvány bevonását az engedélyezési eljárásba⁷. De ügyeink között arra is volt példa, hogy ugyanezen alapítvány ügyféli jogát és később perindítási jogosultságát sem az eljáró közigazgatási szerv, sem a bíróság nem kérdőjelezte meg, tehát *de facto* ügyféli jogot szerzett⁸.

Hogy milyen jelentősége van ilyen – talán első hallása – apróságoknak, az abból is látható, hogy az előbbi ügyben említett és hatályon kívül helyezett építési engedély miatt áll még mindig üresen, torzóként, a fővárosi budai oldalának szégyeneként az egykori SZOT Szálló betontömbje...

Csak hogy ne zárjuk ki az alapítványok ügyféli jogát teljesen: amennyiben az a Ket. 15. § (5) bekezdésére nem alapozható, attól még pl. a Ket. 15. § (1) bekezdésére hivatkozással megállhat. Ahogy történt is egy olyan ügyben, amelyben a Székesfehérvári Törvényszék egy szélerőmű beruházásra kiadott környezetvédelmi engedély ellen előterjesztett fellebbezést elutasító végzést helyezett hatályon kívül nemperes eljárásban hozott végzésével 2012-ben⁹. Történetesen az alapítvány a Vértesi Natúrpark Natura 2000 terület kezelője is volt egyúttal, így a bíróság alappal állapíthatta meg, hogy bár annak ügyféli joga a Kvt. 98. §-ra hivatkozással nem áll meg, az egyéb érintettsége révén igenis be kell vonni a szélerőműpark engedélyezésébe.

Történeti áttekintés (folyt.)

E kis kitérő után, visszatérve fő témánkhoz, érezhető volt akkoriban, a 2000-es évek elején, hogy a jogfejlődés a bírói gyakorlat révén abban a pillanatban, „élőben” próbálja megtalálni a Kvt. által behozott, de nem definiált kifejezés legjobb gyakorlati tartalmát, és két véglet, a környezetvédelmi felügyelőségek alaphatóságkénti eljárása, illetve az „ami a környezeti elemeket érinti” értelmezés között ingadozik. Értelemszerűen csak idő kérdése volt, hogy az egymásnak ellentmondó ítéletek elérjék azt a kritikus tömeget, amelynél a Legfelsőbb Bíróságnak (LB) állást kellett foglalnia. Erre sor is került a ma már nem hatályos 1/2004. KJE meghozatalakor, amely széles elvi alapokról indulva fejtette ki a kérdés rendezésének szükségességét, és idézte nemcsak az addigra kialakult joggyakorlati anomáliák egyes eseteit, de az irányadó jogirodalmi fejtegetéseket is, pl. az EMLA akkor elnökének, Bándi Gyula Professzornak a kérdésben elfoglalt álláspontját. Az 1/2004. KJE szerint

⁶ 2001. évi LXXXI. törvény

⁷ Fővárosi Bíróság 1.K.33.389/2005.

⁸ Fővárosi Bíróság 27.K.34809/2009.

⁹ Székesfehérvári Törvényszék 21.Kpk.22.155/2012.

„Az ítélkezési gyakorlat egységes abban a kérdésben, hogy a környezetvédelmi igazgatási feladatokat ellátó szervek eljárása során a Kvt. 98. §-ának (1) bekezdésében meghatározott szervezeteket - mint a környezetvédelmi államigazgatási eljárás ügyfeleit - a keresetindítási jog megilleti. Konkrét ügyekben azonban a bíróságok a keresetindítási jogot megtagadták e szervezetektől, ha más, pl. építési hatósági eljárásokban hozott határozatok bírósági felülvizsgálatát kérték a szakhatóságként közreműködő környezetvédelmi hatóságok hozzájárulása tekintetében. Ez az álláspont ma már felülvizsgálatra szorul.

A Kvt. 64. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a környezethasználat engedélyezése, a környezetért való közigazgatási jogi felelősség érvényesítése a környezetvédelmi igazgatás körébe tartozik, ezért környezetvédelmi hatósági feladatnak minősül, melyet a Kvt. 65. §-ában meghatározott környezetvédelmi hatóságok látnak el. A környezetvédelmi hatóság a környezethasználatot engedélyezi, a környezetért való közigazgatási jogi felelősséget érvényesíti azokban az államigazgatási eljárásokban is, melyekben szakhatóságként vesz részt. Az alapügynek tehát van egy jól elkülöníthető - környezetvédelmi - aspektusa, amely tekintetében a környezetvédelmi hatóság önálló döntési jogkört gyakorol. A környezetvédelmi szakhatóság hozzájárulása (döntése) az alapügyben eljáró hatóságot köti, azt nem hagyhatja figyelmen kívül, így e vonatkozásban a környezetvédelmi államigazgatási eljárás kritériumai megállapíthatók. A szakhatósági eljárás jellemzőire figyelemmel a Kvt. 98. §-ának (1) bekezdése tehát lehetőséget biztosít a környezetvédelmi feladatot vállaló társadalmi szervezeteknek, hogy az Áe. 72. §-ának (1) bekezdése szerint keresettel támadják az alapeljárásban hozott közigazgatási határozatot, ha annak meghozatalában a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként közreműködött.”

A KJE a Kvt. 65. §-ára való hivatkozással tulajdonképpen mind a központi alárendeltségbe tartozó területi környezetvédelmi hatóságokra (akkoriban a felügyelőségekre), mind a helyi környezetvédelmi hatóságokra (jegyzőre, polgármesterre), illetve ezek eljárására kiterjesztette a társadalmi szervezetek ügyféli jogát. Az már csak történeti tény, hogy ez leginkább a felügyelőségek eljárásában manifesztálódott, és az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy ez sem volt zökkenőmentes: még akár a 2000-es évek második felében is fordultak elő esetek az EMLA joggyakorlatában is, amikor a környezetvédelmi felügyelőség szakhatósági részvételével eljáró alaphatósággal plusz egy körben levélváltásra volt szükség annak tudatosítására, hogy az adott ügy környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásnak minősül, éppen az 1/2004. KJE alapján.

Hogy a vita mégsem jutott nyugvópontra, azt ismét a gyakorlat igazolta, amikor is több ügyben megjelent egyfajta jogértelmezési kétely a közigazgatási szervek oldalán. A támadási pont a környezetvédelem és a természetvédelem fogalmi, bár alapjában véve mesterkelt kettéválasztása volt. Érdekessége a kérdésnek, hogy a vitát a nemzeti parkok hatósági jogköreinek a környezetvédelmi felügyelőségekbe olvasztása sem mérsékelte, sőt, inkább kiélezte azt. Két eklatáns példában, amelyek az EMLA látókörébe kerültek, egy egymástól egyébként számottevő földrajzi távolságra lévő erdészeti és vadászati hatóság fejtette ki azon álláspontját, miszerint az előttük fekvő erdőtervezési és vadászati eljárásokban az egységes zöldhatóságon belül nem a környezetvédelmi, hanem a természetvédelmi szakág szerepelt szakhatóságként, ezért *de facto* nem volt környezetvédelmi szakhatósági részvétel az

erdőtervezési és vadászati eljárásokban, minek következtében ezek az eljárások nem voltak környezetvédelmi eljárások, így azokban a környezetvédelmi társadalmi szervezetek ügyféli joga nem is érvényesülhetett.

A két jogesetet és a felmerült elvi értelmezési kérdést egy levélben a Legfelsőbb Bíróság elé tártuk, és tájékoztattuk az LB-t az ügyek sorsáról. Mindkét ügyben a területileg illetékes megyei bíróság nemperes eljárásban végzéssel vizsgálta felül a hatóság (egyébként mindkét esetben tévesen határozati formában meghozott, valójában végzés formát igénylő) azon döntését, miszerint az aktuális erdőtervezési és vadászati eljárásban a társadalmi szervezetek ügyféli joga kizárt, és míg az egyikben a bíróság elutasította a kérelmet¹⁰, addig a másikban a bíróság annak helyt adott¹¹ és az eljáró szervet új eljárás lefolytatására utasította. Történt mindez a két ügyben alapjában véve nagyon hasonló tényállás mellett.

Állatvédelmi joggyakorlat

Tegyük újfent egy kitérőt, és nézzük meg, hogy párhuzamosan milyen jogfejlődés zajlott ebben az időben az állatvédelmi jog területén. Ekkoriban született meg a KGD 2006. 66 szám alatt közzétett ítélet, amely kimondta, hogy állatvédelmi célú szervezet az állatvédelmi közigazgatási eljárásokban ügyfél. Eszerint

„Az Áe. 3. § (4) bekezdése értelmében ügyfél a közigazgatási eljárásban az, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, továbbá az ügyféli jogok azt a szervet is megilletik, amelynek a feladatkörét az ügy érinti. Ez a szabály azokra a szervekre, szervezetekre vonatkozik, amelyek ugyan közvetlenül nem érdekeltek az ügyben, a feladatkörük mégis az, hogy gondoskodjanak a rábízott érdekekről, értékekről. A feladatkört érintően - az alperes álláspontjával szemben - a jelen esetben nem az adott feladatkör végzésére felhatalmazó jogszabályi előírás szükséges az ügyféli jogállás megszerzéséhez, hanem az állatvédelmi célú - azaz adott feladatkörű - szervezeteket az állatvédelemmel kapcsolatos érdek- és értékvédelemre feljogosító jogi norma. Ez a jogi norma pedig az Átv. 48. § (1) bekezdése.”

Történt ez úgy, hogy az Állatvédelmi törvény¹² akkor hatályos szövege az alábbiakat mondta ki csupán a hivatkozott szakaszában:

48. § (1) Az állatvédelmi jogszabályok megsértése miatt az állatvédelmi célú társadalmi szervezetek jogosultak fellépni, és az állami szervektől, önkormányzatoktól a megfelelő és hatáskörükbe tartozó intézkedés megtételét kérni.

Éles ellentét mutatkozott tehát egy tág határok között ügyféli jogot engedő és az Állatvédelmi törvény generális klauzulájára hivatkozó ítélkezés és egy, a meglévő ügyféli jogkört mesterséges szembeállítás (környezetvédelem-természetvédelem) szűkítő hatósági és bírósági gyakorlat között.

¹⁰ Csongrád Megyei Bíróság 14.Kpk.21.022/2008.

¹¹ Tolna Megyei Bíróság 9.Kpk.20.824/2009.

¹² 1998. évi XXVIII. törvény

Hatályos jogegységi határozat

Ebben a helyzetben született meg az 1/2004. KJE-t felváltó 4/2010. KJE, amely egyébként utal az EMLA által az LB elé tárt két, erdészeti és vadászati ügyre. A KJE úgy fogalmaz:

„Mindezek alapján a jogegységi tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás - figyelembe véve és fenntartva az 1/2004. számú jogegységi eljárásban kifejtett álláspontot - azon szakhatósági közreműködésre tekintettel illeti meg a társadalmi szervezeteket, ahol környezetvédelmi hatóság, mint környezetvédelmi szakhatóság jár el. Ebből következően csak azokban az esetekben minősíthető ügyfélnek a társadalmi szervezet, ha a környezetvédelmi hatóság részéről környezetvédelmi szakhatósági közreműködésre kerül sor. Emiatt az egyéb hatósági, szakhatósági eljárások a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállást a nem környezetvédelmi tárgyú hatósági ügyekben nem alapozzák meg. Ez alól egyetlen kivételt fogalmaz meg a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 3. § (2) bekezdése, amely szerint a természetvédelemmel összefüggő e törvényben nem szabályozott kérdésekre a Kvt. rendelkezéseit kell alkalmazni. Erre figyelemmel a természetvédelmi hatósági ügyekben a társadalmi szervezeteket a Kvt. 98. § (1) bekezdésének megfelelően illeti meg az ügyféli jogállás. Jogszabály azonban más környezetet érintő hatósági eljárásokra ilyen szabályt nem állapít meg, így a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmának más - környezetet érintő - hatósági eljárásokra való kiterjesztése contra legem jogalkalmazáshoz vezetne.”

A tisztázást és a letisztult értelmezést elősegíteni akaró KJE tehát amellett tette le a voksát, hogy a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmát ismét csak szervezeti oldalról közelítsük meg, és ne a szabályozott tárgykör jellemzői és törvényszerűségei irányából. Ennek hatásaként az új KJE továbbra is mind a központi, mind a helyi környezetvédelmi hatóságok alaphatóságkénti vagy szakhatóságkénti eljárásában engedi a társadalmi részvételt. Ezen felül viszont néhány problémát nem rendez, így nyitva hagyja az alábbi kérdéseket:

- miért fogadja el a környezetvédelem, a természetvédelem és a vízügy elválasztását?
- miért értelmezi úgy a Kvt.-ben lefektetett környezetvédelmi hatósági eljárás-fogalmat úgy, hogy az nem vonatkozik a természetvédelmi és a vízügyi eljárásokra?
- miért csak a környezetvédelmi hatóságok környezetvédelmi szakhatóságkénti eljárásában engedi a társadalmi szervezetek ügyféli jogát?
- ha kivételt tesz a természetvédelmi ügyekkel, azok közül miért csak a természetvédelmi hatósági ügyekben enged társadalmi szervezeti részvételi jogot, és miért nem azokban is, amelyekben természetvédelmi szakhatósági közreműködésre kerül sor?
- miért nem tisztázza a vízügyi eljárások helyzetét és miért sugallja azt, hogy azokban nem megengedett a társadalmi szervezetek ügyféli joga?

Bár e kérdések fontosak és égetőek, az élet – úgy tűnik – túllépett ezeken, és egy eltérő síkra terelte a diskurzust akkor, amikor megtörtént a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi, és még nagyon sok már hatóság egy szervezetbe (a kormányhivatalokba) történő olvasztása. A kérdés ma már nem az, hogy a környezetvédelmi hatóság alaphatóságként vagy

szakhatóságként jár-e el, hanem hogy hogyan lehet egyáltalán körülírni azt, amikor a kormányhivatal környezetvédelmi ügyben jár el.

A jövő

A kérdés amiatt is záros határidőn belüli rendezést kíván, mert az egész, eddig kialakult jogi felépítmény egy különálló környezetvédelmi hatóság létét feltételezve jött létre – ellentétben a jelenleg hatályos valósággal. A legrosszabb forgatókönyv szerint a felépítmény – ingatag Jenga-toronyként – dőlhet össze, ha a kormányhivatalok egymás után kezdenék megkérdőjelezni akár a Kvt. 98. §, akár a 4/2010. KJE jelen helyzetre való alkalmazhatóságát.

Milyen megoldás kínálkozik?

Mindenképpen érdemes megtartani a környezetvédelmi civil szervezetek ügyféli jogát, hiszen egyfelől erre az országot nemzetközi szerződés (az Aarhusi Egyezmény) kötelezi, számos EU jogszabály kötelezi (2003/35/EK irányelv, ágazati irányelvek), valamint EU Bírósági ítéletek kötelezik áttételesen, nem beszélve az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága által az ACCC/C/2004/4 számú ügyben adott ajánlásról, amely már akkor, a kiemelt autópálya beruházásokra vonatkozó törvény megszületésekor arra figyelmeztette Magyarországot: a részvételi jogok addig elért szintjének az autópálya-törvénnyel való csökkentése legyen egy kivételes eset, és tartózkodjon az ország a részvételi jogok további szűkítésétől.

Márpedig a jogok szűkítése sokszor és politikai irányultságra tekintet nélkül felmerült egy-egy jogalkotó fejében. Így volt ez a 2000-es évek közepén, amikor a társadalmi szervezetek ügyféli jogát kívánták korlátozni (érdekesség, hogy a kérdésről nincs írásos feljegyzésünk, a jogok szűkítése olyan abszurd mértékű lett volna ugyanis, hogy annak esélyét sem láttuk, és végül – a szóbeszéd szerint – az Európai Bizottság egy megelőző levéllel győzte meg a kormányzatot az ötlet tarthatatlanságáról). És így van ez ma is, amikor pl. az Egyszerű Állam kormányzati program 114 intézkedésének az egyike így fogalmaz:

„91. Egy beruházás érintettjeként csak a közvetlenül érintett ingatlanokkal rendelkezni jogosultak, illetve más módon közvetlenül érintettek léphessenek fel.”

– ez utóbbi kitétel a civil szervezeti részvétellel foglalkozók körében baljós konnotációkat hordoz.

Úgy gondoljuk, hogy mindkét esetben a megelőző bekezdésben említett külső jogi követelményrendszerre hivatkozás elégséges lehet a szűkítő kormányzati szándékok elhárítására, ám ha a formáljogi érvelés nem elégséges, úgy természetesen materiális jellegű érvek is felhozhatók a társadalmi szervezeti részvétel mellett a környezetvédelmi ügyekben.

Akárhogy is, de tény: a társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben igenis hasznos, a környezet védelmi szintjét előmozdítja, közös társadalmi haszna az esetleges költségeit meghaladja. Nem véletlenül fogalmazott úgy Sólyom László már 1980-ban, miszerint

„Arról van tehát szó, hogy kereseti jogot kell adni mindenkinek a) a környezetvédelmet érintő igazgatási aktusoknak abból a szempontból való polgári bírói felülvizsgálatára, hogy ezek tartalmilag kielégítően megvalósítják-e a törvényekben általánosan lefektetett környezetvédelmi célkitűzéseket.”¹³”

A részvételi jogok egyik nagy támogatója egyébként maga az Európai Bizottság, amely – sommásan és leegyszerűsítve – úgy fogalmazott az egyébként máig el nem fogadott Környezeti Jogorvoslati Irányelv tervezetéhez fűzött bevezetőjében, miszerint a civil társadalom aktív és jogi eljárásokban is megjelenő részvétele, számukra ügyféli jog megadása igenis előmozdítja az európai környezetjog érvényesítését.

Ha minket kérdeznek, szerintünk a jelen szabályozási helyzetben rendkívül bonyolult lenne szervezeti alapon megközelíteni a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalmát. Abból fakadóan, hogy ma a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi, és minden egyéb, környezetileg releváns ügykörben eljáró kormányhivatal tulajdonképpen egy mindenes első- és másodfokként működik, magának a hatóságnak a megnevezésével nem lehet specifikálni a környezetvédelmi ügy fogalmát. Az a megoldás, amely a hatóságon belüli ügyszakokhoz kötné egy ügy környezetvédelmi jellegét, a külső szemlélő számára – éppen azok a számára, akiknek ezt részvételi jogaik gyakorlása érdekében tudniuk kellene – követhetetlen és kinyomozhatatlan lenne. Az a megoldás pedig, amelyik anyagi jogszabályok felsorolásával akarná körülírni a környezetvédelmi ügy fogalmát, menthetetlenül elveszne a kazuisztikus szabályozás mocsarában.

Nem kell azonban messzire mennünk, hiszen pl. az EMLA gyakorló jogászai többször kifejtették, hogy a környezetvédelmi ügyek adekvát behatárolásához el kell szakadni a jogi szemlélettől, és a szabályozott életviszony, a környezet törvényszerűségeihez kell visszakanyarodnunk. Röviden: környezeti ügy legyen az, ami a környezetet érinti. Ahogy ezt örökös tiszteletbeli elnökünk, Bándi Gyula Professzor írta:

„A környezetvédelmi közigazgatás hatósági eljárás tehát nem azonosítható csupán a – pillanatnyilag - környezetvédelminek mondott hatóságok eljárásával, mert ez részben jogbizonytalansághoz vezetne (figyelemmel e kör gyakori változására), részben pedig ennek révén elsikkadhatnak a környezetvédelem alapvető szempontjai, hanem kizárólag az előző pontok által meghatározott tartalmi keretben ítélt meg.”

„A környezetvédelmi közigazgatási eljárás fogalmát tágan kell értelmezni, ez a jogállam és a közösségi jog közös értelmezési eredménye. A környezetvédelem alapvetően a hatásmechanizmus és nem a formai szempontok alapján határozható meg.”

„A most felsorolt kérdések életszerűek és arra világítanak rá, hogy nem a pillanatnyi igazgatásszervezési helyzet, hanem az értelem és a környezetről vallott felfogás alapján kell megállapítani a környezetvédelmi eljárás, környezetvédelmi ügy tényleges fogalmát.”

¹³ Sólyom László: Környezetvédelem és polgári jog, Akadémiai Kiadó Budapest, 1980, 120. oldal

Meggyőződésünk, hogy ebből a kiindulási pontból kell végrehajtani a kérdés újrendezését, az alapcél, a történeti tapasztalatok, a nemzetközi és EU jogi keretek és a jogtudomány képviselői által meghatározott elvek folyamatos figyelemmel kísérésével.

Az ügyféli jogok érvényesítése ma

Az ügyféli jogállás, azaz ügyfélnek lenni egy hatósági eljárásban - a nem ügyfelekhez - képest többlet jogok gyakorlásának lehetőségét, s ezzel többlet kötelezettségeket is jelent. Az ügyfélként való részvétel joga egy eljárásban a vonatkozó jogszabályok eltérő értelmezései következtében nem mindig magától értetődő.

Az ügyféli jogok a közigazgatási eljárások alapjául szolgáló törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény (Ket.) konkrét előírásain alapulnak, melyek pedig az Alaptörvény egyes rendelkezéseiben gyökereznek.

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, s ahhoz, hogy jogorvoslattel éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.¹⁴

Az ügyféli minőség elnyerése

Az ügyféli jogok gyakorlásának lehetősége az ügyféli jogállás megszerzéséhez kötött, vagyis ahhoz, hogy az adott hatóság az előtte folyó eljárásban e minőséget legalább hallgatólagosan elfogadja, azaz végzésével ne utasítsa el az erre irányuló kérelmet.

A közigazgatási eljárásban alkalmazott, a Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti általános ügyfél-fogalom alapján ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

Míg a hatósági ellenőrzés alá vont, illetve a hatóságilag nyilvántartott személy ügyféli minősége kapcsán az alkalmazás köre egyértelmű, addig annak valószínűsítése, hogy az adott ügy valakinek a „jogát, jogos érdekét érinti”, már több kérdést vethet és vet is fel az adott eljárásokban.

Egyes ügyfajtákban törvény vagy kormányrendelet megállapíthatja azon személyek körét, akik joguk, illetve jogos érdekük érintettségének vizsgálata nélkül is ügyfélnek minősülnek. Ebbe a körbe tartoznak azon eljárások, melyekben jogszabály hatásterületet határoz meg, s a jogszabály alapján kijelölt hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, ügyfélnek minősülnek (Ket. 15. § (3) bekezdés).

Fontos, további lehetőséget biztosít az ügyféli státusz elnyerésére a Ket. 15. § (5) bekezdése, mely szerint jogszabály meghatározott ügyekben ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIV. cikk (1) bekezdés és XXVIII. cikk (7) bekezdés

tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.

A környezetvédelmi eljárásokban a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 98. § (1) bekezdése pedig biztosítja a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott egyesületeknek a működési területükön az ügyfél jogállását a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban (ennek alakulását mutattuk be az előző fejezetben).

Az ügyféli jogállás tartalma

Az ügyfelet illeti a jog a tisztességes ügyintézéshez, a törvény előtti egyenlőséghez, a meghatározott határidőben történő döntéshozatalhoz, az anyanyelv használatához, a nem jogszerű eljárással okozott kár megtérítéséhez, a tájékoztatáshoz, az iratbetekintéshez, a nyilatkozattételhez vagy annak megtagadásához, és a jogorvoslathoz.

Ügyféli kötelezettséggként említendő a jóhiszemű eljárás kötelezettsége, a törvényben vagy kormányrendeletben előírt adatszolgáltatás teljesítése - melynek megtagadása csak szűk körben jogszerű -, továbbá azon előírás, hogy az ügyféli magatartás nem irányulhat a hatóság megfélemlítésére, a döntéshozatal indokolatlan késletetésére.

Jogorvoslat

Az ügyfélként való részvételre irányuló szándékot jelezni kell, amennyiben az ügyféli jogállást kérő a hatóság hivatalból nem vonta be az eljárásba, vagy jogszabály lehetőséget biztosít az ügyfélként részvételre a fentiekben kifejtettekkel összhangban.

A hatályos eljárási normák alapján e kérelmekkel kapcsolatban kifejezett döntéshozatal csak akkor történik, ha az ügyféli jogállást megtagadják a kérelmezőtől. Az ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye, a fellebbezés eredményként születő másodfokú végzéssel szemben pedig bírósági felülvizsgálat kérhető.

A „környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás”

A Kvt. 98. § (1) bekezdésében szereplő „környezetvédelmi közigazgatási eljárás” kifejezés eltérő értelmezése is akadályát képezheti annak, hogy egy – környezetvédelmi tevékenységet folytató – egyesület ügyfélként részt vegyen a környezet állapotát befolyásoló beruházással kapcsolatos, de nem „környezetvédelmi közigazgatási eljárás”-nak minősített eljárásban.

Felidézve a Kvt. irányadó rendelkezését, a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket a **környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban** a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

Az elsődlegesen nem környezetvédelmi tárgyú eljárásokban (pl. építési engedélyezési eljárás) a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként jár el – külön jogszabályi rendelkezések szerint

– s ezáltal biztosítható ezen eljárásokban a környezetvédelmi érdekek érvényesülése. Ez utóbbi esetekben gyakran merül fel annak problematikája, hogy vajon a Kvt.-ben rögzített ügyféli jogállás megilleti-e az ott megjelölt szervezeteket.

A Kúria jogelődje, a Legfelsőbb Bíróság 4/2010. KJE számú jogegységi határozatában¹⁵ rögzítette, hogy az ügyféli jogállás a Kvt.-ben írt társadalmi szervezeteket (*egyesületeket*) azokban a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatósággként jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő.

Környezetvédelmi hatósággként – ha az adott jogszabály másként nem rendelkezik – a környezetvédelmi és természetvédelmi és vízügyi felügyelőség (a ma hatályos szabályok szerint a kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi főosztálya) jár el.¹⁶ A Legfelsőbb Bíróság kifejtette a 2010-es jogegységi határozat indokolásában, hogy a szakhatósági közreműködés különböző irányú lehet az egyes ügyekben arra tekintettel, hogy a hatóság többféle feladatkörrel és ennek alapján hatáskörrel rendelkezik, így eljár nem csupán környezetvédelmi, hanem természetvédelmi ügyekben is.

Ennek alapján az ügyféli jogállás vizsgálata során arra is figyelemmel kellett lenni, hogy a környezetvédelmi hatóság milyen hatósági-szakhatósági hatáskörében jár el, mivel a Kvt. 98. § (1) bekezdése a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben rendelkezik az ügyféli jogállásról.

További kérdéseket vet fel a természetvédelmi, illetve egyéb – környezetvédelmi relevanciájú – eljárásokban az ügyféli jogállás megszerzése. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 3. § (2) bekezdése értelmében a természetvédelemmel összefüggő e törvényben nem szabályozott kérdésekre a Kvt. rendelkezéseit kell alkalmazni, s e rendelkezés értelmezése szerint a természetvédelmi eljárásokban az ügyféli jogállás a Kvt. előírásai alapján gyakorolható.

A részvételi jogok gyakorlása

Az ügyféli jogállás megszerzése számos akadályba ütközhet, s ezek legyőzését követően gyakorolhatók a fentebb felsorolt jogosultságok.

Az iratbetekintés lehetősége fontos része a joggyakorlásnak, hiszen csak megfelelő mennyiségű és minőségű információ birtokában lehet hatékony az ügyféli fellépés. Az eljárás bármely szakaszában betekinthes az ügyfél az eljárás során keletkezett iratanyagba, s ez a jog akkor is megilleti, ha korábban nem vett részt az eljárásban. Az észrevételek tételének jelentősége pedig abban nyilvánul meg, hogy azt a hatóság jogszerűen nem hagyhatja

¹⁵ 4/2010. (X. 20.) Közigazgatási jogegységi határozat a társadalmi szervezetek jogállásáról környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben, valamint perindítási és keresetösségi jogáról közigazgatási perekben

¹⁶ 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

figyelman kívül döntése meghozatalakor, illetve az ügyféli nyilatkozatok, bizonyítékok mellőzésének határozatában indokát kell adnia.

A jogorvoslathoz való jog magában foglalja az elsőfokú határozat elleni fellebbezés lehetőségét, mely szerint az ügyfél bármely okból, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja, fellebbezést nyújthat be a döntéssel szemben, annak kézhezvételétől számított 15 napon belül. A másodfokú határozattal szembeni jogorvoslat lehetősége azonban ehhez képest már jóval korlátozottabb.

A perindítás lehetősége, a kereshetőségi jog

Az ügyféli jogok sorában a jogorvoslathoz való jog kiemelkedik a többi jogosultság közül, s ez magában foglalja a rendes, illetve rendkívüli jogorvoslatok igénybe vételének jogszabályi lehetőségét.

A jogerős közigazgatási határozattal szemben – a határozat jogsértő jellege esetén – a Ket. által biztosított bírósági felülvizsgálat indításának lehetősége fontos eszköz a környezetvédelem érdekeinek érvényesítésére létrejött szervezetek, illetve azon személyek számára, akiknek a jogát, jogos érdekét egyébiránt az adott ügy érinti.

A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a jogsértő közigazgatási határozatot – fő szabály szerint és az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.

Új eljárás lefolytatása esetén pedig a hatóságot a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően köteles eljárni.

A perindítás joga (kereshetőségi jog) kapcsán azon környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárások kapcsán kellett a Legfelsőbb Bíróságnak állást foglalnia, melyekben a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként működött közre, s így a Kvt. alapján a környezetvédelmi egyesületeket ezen eljárásokban megillette az ügyféli jog.

A 4/2010. KJE jogegységi határozat – fenntartva a korábbi álláspontot – kifejtette, hogy „*a környezetvédelmi társadalmi szervezet kereshetőségi joga a Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalással kapcsolatban is fennáll és jogszabálysértésre hivatkozással e vonatkozásban kérhető a közigazgatási határozat felülvizsgálata*”.

A felsorolt jogosultságok közül a gyakorlatban a legtöbb jogérvényesítési kérdést a tájékoztatáshoz, az iratbetekintéshez, illetve a jogorvoslathoz való jog gyakorlása és annak korlátai vetik fel, ugyanakkor az első és legfontosabb lépcsőfok a jogok érvényesítésében magának az ügyféli jogállásnak a megszerzése.

Összegzés

Az EMLA Egyesület a Norvég Civil Támogatási Alap segítségével 2015-2017 években környezetvédelmi jogi tanácsadó és jogsegély szolgálatot működtetett civil szervezetek és közösségek számára. Az eltelt időszakban az Egyesület jogászai közel 20 ügyben láttak el érdemi eljárási cselekményeket és jogorvoslati eszközöket felvonultató képviselket, és legalább tízszer ennyi ügyben adtak gyors, rövid, telefonos vagy email-es tanácsot.

A vizsgált ügyek közül néhányat ebben a gyakorlati kézikönyven dolgoztunk fel, annak illusztrálására, hogy milyen tipikus környezeti jogi problémák jelentkeznek és azok kezelésére milyen stratégiát alkalmaztunk és milyen eredményességgel.

A jogi kérdések egyike-másika bonyolult szabályozási részletkérdésként tűnhet fel az olvasók számára, azonban közös majdnem mindegyik ügyben az az alapkérdés, hogy ki jogosult környezeti konfliktusok esetén azokat szóvá tenni, felelmei a szavát és akár a hatóság, akár a bíróság intézkedését kérni. Ennek a személyi körnek az összefoglaló megnevezésére használjuk az ügyféli jog kifejezést.

Az ügyféli jogról sokan sokat írtak már a jogelméletben és a joggyakorlat elemzés körében. Ezen kutatások, elemzések kiemelik az ügyféli jog szabályozását, annak feltételeit, gyakorlásának körülményeit, stb. Mi – saját szempontunkból – inkább három olyan összetevőjét vagy jellemzőjét emeljük ki ennek a problémakörnek, amivel több, mint 20 éves civil jogsegélyszolgálati munkánk során találkoztunk. Ebből fakadóan kevésbé jogi, mint inkább gyakorlati tanácsokkal tudunk szolgálni a civil szervezetek és közösségek számára, mellyel remélhetőleg elősegítjük jogérvényesítő munkájukat.

ad 1.

Az ügyféli joggal való rendelkezés a civil részvétel bétája és pszíje

A béta a görög ABC második, a pszí pedig az utolsó előtti betűje. A fenti mottóval azt kívántuk érzékeltetni, hogy csak csupán az ügyféli joggal rendelkezés nem oldja meg a civil részvétel problémáját, illetve hogy az ügyféli jog felhasználását megelőzően és követően is vannak olyan eszközök a civilek és közösségek kezében, amelyekkel környezeti jogérvényesítő munkát tudnak végezni. Az ügyféli jog hangsúlyosan a közigazgatási és az arra épülő bírósági ügyekben fontos, és bár ott kiemelt jelentősége van, illetve egy-egy tervezett beruházás jogi úton történő megakadályozásához nem mellőzhető, a társadalmi aktivitás nem feltétlenül kell, hogy kizárólag jogi úton jelenjen meg. A jogorvoslatokat megelőző tiltakozás, aláírásgyűjtés, közösségi média és a pereket követő civil akciók is segíthetnek a környezeti érdekek érvényesítésében.

ad 2.

Az ügyféli jog jó kezekben kell, hogy legyen

Mivel a közigazgatási eljárások viszonylag rövid idő alatt lezajlanak, és azok, akik abban nem vettek részt ügyfélként, utólag már csak nagy nehézségek árán tudnak élni jogorvoslati jogaikkal, valamint mivel a bírósági eljárások megindítására is túlnyomórészt azok jogosultak, akik ügyféli joggal rendelkeztek egy közigazgatási eljárásban, ezért időben és körülmények között kell elkezdni gyakorolni ügyféli jogainkat. Emellett számos esetben egy környezetvédelmi érdekek védelmére létrehozott civil szervezet ügyféli jogát sokkal könnyebb megalapozni, mint egy magánszemélyét, ezért ajánlható, hogy környezeti ügyekben civil szervezet lássa el az ügyfél szerepét. Ez a civil szervezet azonban megbízható kell, hogy legyen: olyan, amelyik folyamatos kapcsolatot tart a lakóközösséggel; amelyik elfogadja azt, hogy egy lakóközösséget érintő ügyben a közösségnek döntő szava van; amelyik nem tántorítható el céljaitól; amelyik nem alkuszik meg és amelyik kiemelten fontosnak tartja az ügyben a precíz és körültekintő ügykezelést, lehetőleg úgy, hogy egyik vezető munkatársát teszi meg az ügy felelőssévé. Ilyen esetben bizalomra épülő ügyvitel alakulhat ki, amelynek eredményeként nő a lakosságnak a civil szervezetekbe vetett hite.

ad 3.

Az ügyféli jog nincs ingyen és önmagában nem garancia

Végül gyakorlati szempontból fontos tudni, hogy egyfelől az ügyféli jog még csak a lehetőségét teremti meg annak, hogy valaki vagy valakik érvényesítsék környezeti érdekeiket, azaz itt kezdődik csak a neheze, innen indulnak az eljárási cselekmények. Másfelől sajnos az ügyféli jog gyakorlása is áldozatokkal jár, időt vesz igénybe és pénzbe is kerül, tehát fontos, hogy ha egy civil szervezet vagy egy közösség jogorvoslati lépésekre szánja el magát, akkor számoljon azzal, hogy a terheket is vállalni kell a várható eredményért, illetve mindenkinek ki kell venni a részét a terhek elosztásából. Ilyen megfontolásból javasolható az, hogy egy-egy közösség már idejekorán támogasson egy számára megbízható, a környékén aktív civil szervezetet, amely ezután képesebbé válik felvállalni a térség környezeti konfliktusaiban való részvételt, ügyféli joga gyakorlását.

Zárszóként nehéz rövid és minden helyzetre alkalmazható tanácsot adni. Több, mint 20 éves tapasztalattal a hátunk mögött úgy véljük, a környezeti jogérvényesítésben sokszor a legkönnyebb és legegyszerűbb feladat megtalálni azokat a jogszerűségi hibákat, amiket a hatóságok vagy bíróságok aztán mérlegelnek, és amelyre reagálva meghozzák jogorvoslati döntéseiket. Sok esetben nehezebb a közösségi részvétel társadalmi háttérét megteremtteni és életben tartani. Úgy véljük, hogy a magyar civil szektor megújulása, megerősödése mint alapfeltétel szükséges ahhoz, hogy a nyilvánosság úgy érezze, van értelme környezeti ügyekben fellépni, mert a jogos lakossági igények mögött ott állnak a civil szervezetek, és élnek kiemelt eljárási jogaikkal és felelősséggel a magánérdekeken vagy azok összességén túli közérdek és közjó védelmében. Annak a környezetnek a védelmében, amelynek megóvása mindannyiunk feladata és felelőssége.

MELLÉKLET

Ügyismertető

1. A tököli reptér környezetvédelmi vizsgálata
2. A Fürged – Magyarkeszi – Felsőnyék külterületére tervezett szélerőmű-park ügye
3. A Répceszentgyörgy – Szeleste – Górr – Hegyfalu területére tervezett szélerőmű-park ügye
4. Összekötő út építése védett természeti területen az Őrségben (Felsőszőlő és Kétyvölgy között)
5. A kiskunfélegyházi vágóhíd egységes környezethasználati engedélye
6. Zalaszentiván községben kátránnyal kezelt hulladék telefonoszlopok ügye

A tököli reptér környezetvédelmi vizsgálata

Az ügy összefoglaló jellegű bemutatása

Az 1940-es években létesített, 2500 méter kifutópályával rendelkező katonai repülőtér 2002 óta úgynevezett nem nyilvános fel- és leszállóhelyként működött. E repülőtér-kategóriát azonban a jogalkotó 2010-ben megszüntette, így a reptér továbbműködéséhez kötelezővé vált a létesítmény reptérre való átminősítése. A reptérre minősítési eljárás 2010-ben meg is kezdődött a Nemzeti Közlekedési Hatóság előtt. Az eljárást megindító kérelemben az üzemeltető 799 méterben határozta meg a jövőben használandó kifutópálya hosszát (az ún. felszállási nekifutásra rendelkezésre álló távolságot — Take-Off Run Available (TORA)).

Az Európai Unió Környezeti Hatásvizsgálati Irányelvének hazai átültetését szolgáló 314/2005. Kormányrendeletnek (Khvr.) az eljárás során hatályban volt 3. számú melléklet 104. pontja alapján a környezetvédelmi felügyelőségnek a 800 méter hosszúságot elérő kifutópályával rendelkező repterek esetében mérlegelnie kellett a környezeti hatásvizsgálat szükségességét. A katonai repülőtér több, mint ötven éve létesült és sosem mérték fel az általa kiváltott környezeti hatásokat. A jelen eljárás, amely az üzemeltető szerint csak egy jogi-adminisztratív lépés, azaz a nem nyilvános fel- és leszállóhely reptérre minősítése, valójában jelentős változásokat hoz a létesítmény üzemeltetésében is.

A Khvr. 3. számú mellékletében található azon beruházások és tevékenységek, melyek a környezetvédelmi felügyelőség előzetes vizsgálatban hozott döntésétől függően környezeti hatásvizsgálatra kötelezettek. E melléklet - korábban hatályban volt - 104. pontja szerint a felügyelőség döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységek a nyilvános repülőtér és polgári célú nem nyilvános repülőtér 800 m alaphosszúságú szilárd burkolatú futópályától.

A környezeti hatásvizsgálati eljárás egy bonyolult engedélyezési eljárás, amely részletesen szabályozott, viszonylag hosszú ideig tart, tetemes költséggel járhat a beruházó számára, és széles körű lakossági részvételt tesz lehetővé mind az adatnyilvánosság, mind a részvételi és jogorvoslati jogok területén. Nem meglepő tehát, hogy a beruházók ahol tudják, megpróbálják elkerülni a hatásvizsgálatot, és ha lehet, oly módon kérelmezik létesítményeiket, hogy azoknak ne kelljen környezetvédelmi engedélyezés alá esniük.

A jogszabályra hivatkozással a döntéshozatal során szakhatóságként közreműködő környezetvédelmi felügyelőség állásfoglalásában hozzájárult első- és másodfokon a reptérre minősítéshez, s azzal érvelt, hogy jelen esetben előzetes vizsgálatot sem kellett lefolytatnia. Ennek oka az volt, hogy a tervezett kifutópálya hossza még azt a hosszúságot sem érte el, ahol egyáltalán mérlegelni kell a hatásvizsgálat indokoltságát.

Az eljárás és az abban való részvétel

A jogszabályok változásainak folytán a létesítmény működési kategóriája, azaz a nem nyilvános fel- és leszállóhely minőség 2010-ben megszűnt, s kötelezővé vált a reptérre átminősítés

lefolytatása a Nemzeti Közlekedési Hatóság előtt. A reptérre minősítési eljárásban egy helyi környezetvédő civil szervezet és több helyi önkormányzat is ügyfélként vett részt, s ragaszkodtak azon álláspontjukhoz, hogy itt az ideje a környezetvédelmi hatásvizsgálat lefolytatásának.

A közlekedési hatóság azonban nem osztotta ezt a véleményt, főként, mivel az eljárást megindító kérelemben az üzemeltető 799 méterben határozta meg a jövőben használandó kifutópálya hosszát, így az alatta maradt a hazai hatásvizsgálati szabályok szerinti küszöbnek, amely 800 méteres kifutópálya esetén kötelezte a hatóságokat arra, hogy egyáltalán mérlegeljék a környezetvédelmi hatásvizsgálat lefolytatásának szükségességét.

A küszöbérték alkalmazása az ügyben több szempontból is abszurditásnak tűnt. A kérelem szerint használni kívánt 799 méteres futópályahossz a felszállási nekifutásra rendelkezésre álló távolsággal, az ún. TORA értékkel volt egyenlő a kérelemben, holott a biztonsági övezetekkel együtt a használni kívánt futópálya hossza már jóval meghaladta a 800 métert. Emellett a kifutópálya a valóságban több, mint 2 km hosszú, így az, hogy a kérelmező ebből csak 799 méternyi hosszt tüntetett fel a kérelmében, a civilek véleménye szerint a hatásvizsgálati szabályok alkalmazásának elkerülésére irányult, amely az EU Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján sérti az uniós jogot.

A bíróságok döntése

A közigazgatási hatóságok döntéseivel szemben bírósági felülvizsgálat, közigazgatási per indult, s a bíróság ítélete végül megerősítette a civilek álláspontját.

A bíróság jogerősen kimondta és a Kúria ítélete megerősítette, hogy a létesítményt nem lehet reptérre minősíteni a környezeti hatások vizsgálata nélkül.

2015 áprilisában a Kúria döntést hozott a tököli nem nyilvános fel- és leszállóhely reptérre minősítési eljárásában. Az ítélet szerint az ügyben az EU hatásvizsgálati irányelv 2. cikk (1) bekezdésének közvetlen hatálya, és az irányelv fordított vertikális hatályára vonatkozó tilalom kivételes feloldása is érvényesül. Ezek alapján és az EU Bíróság ítélkezési gyakorlatával alátámasztva a Kúria kimondta, hogy a környezetvédelmi hatóság köteles érdemben vizsgálni a repülőtér környezeti hatásait még akkor is, ha a hazai jogszabályban foglalt küszöbérték alapján a reptér nem tartozna a környezetvédelmi hatóság mérlegelési jogkörébe tartozóan hatásvizsgálat köteles projektek körébe.

Konklúzió

Az átminősítésre kötelező jogszabályi rendelkezések tartalmazzák azt is, hogy a nem nyilvános fel- és leszállóhelyek átminősítés nélkül nem működhetnek 2011. július 1-jét követően. Az eljárás időszakában azonban a jogalkotó a jogszabályi határidőt kétszer meghosszabbította, majd inkább teljesen eltörölte. Ez pedig azt jelenti, hogy bár a tököli létesítmény még nincs egyik reptér-kategóriába sem átminősítve, különösebb jogkövetkezménye nincs annak, hogy e besorolás nélkül olyan minőségben működik, mely közel 6 évvel ezelőtt jogilag megszűnt.

A Fürged – Magyarkeszi – Felsőnyék külterületére tervezett szélerőmű-park ügye

Az ügy összefoglaló jellegű bemutatása

A Közép-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség előzetes vizsgálati eljárást folytatott le a Tolna megyei Fürged-Magyarkeszi-Felsőnyék területén tervezett szélerőműpark engedélyezhetősége kapcsán. A beruházó eredetileg 36 széltornyot tervezett építeni, majd a környezetvédelmi eljárás során tizenhatra csökkentette azok számát. A legutolsó terv-változat szerint tíz, egyenként - típustól függően - 1,8-2,3 megawatt teljesítményű erőmű kerülne megvalósításra, így a szélpark összteljesítménye 18-23 megawatt lesz. A módosított tervek szerint kilenc torony Fürged, egy Magyarkeszi külterületén épül meg.

Az előzetes vizsgálati eljárás 2 alkalommal került megismétlésre a környezetvédelmi hatóság által, egy helyi környezetvédelmi egyesület fellebbezése nyomán. A harmadik alkalommal folyó előzetes vizsgálati eljárásban az egyesületet a felügyelőség már csak az eljárás megindulásáról értesítette, majd az egyesület, hónapokkal később, egy hirdetményből értesült arról, hogy időközben a határozat is megszületett és jogerőre emelkedett.

Az egyesület képviselőjében fellebbezést nyújtottunk be a határozattal szemben, amit a másodfokú környezetvédelmi hatóság elkesettség miatt elutasított. Mind az első, mind pedig a másodfokú környezetvédelmi hatóság álláspontja szerint az egyesületnek a harmadik előzetes vizsgálati eljárásban ismételtén kérnie kellett volna az ügyfélként való elismerését, e nélkül ugyanis nem tekinthető az eljárásban érdekelt résztvevőnek, függetlenül attól, hogy az ő fellebbezése nyomán indult újra gyakorlatilag minden alkalommal az előzetes vizsgálati eljárás.

A másodfokú környezetvédelmi hatóság döntése ellen nemperes eljárásban kérelmet nyújtottunk be a bírósághoz, kérve az előzetes vizsgálati eljárásban hozott döntés elleni fellebbezésünket érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés hatályon kívül helyezését és a környezetvédelmi hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését.

Az eljárás és az abban való részvétel

A nehézségek egyik részét az ügyben az jelentette, hogy az egyesület személyi és anyagi erőforrásai igen végesek voltak, így a gyakorlatban jelentős erőráfordítást igényel, igényelt a részükről a sok esetben bonyolult és szövevényes engedélyezési eljárások nyomon követése, a hatóságokkal való levelezés és szakmai érvek jogi eljárásokban való érvényesítése.

Kevés tehát, hogy az egyesület tagjai szakmai tapasztalatokkal rendelkeznek az építési engedélyezési eljárásokat, zajvédelmi szabályokat, természetvédelmi kérdéseket illetően. Mindezen szakmai érveket sokszor kevés a hatóságok tudomására hozni, ezeket többnyire konfrontatív módon, fellebbezési, illetve peres eljárásokban kell érvényesíteni, amely a legtöbb civil szervezet képességeit, lehetőségeit, forrásait általában meghaladja.

A másik nevesíthető probléma, hogy a hasonló beruházásokkal érintett települések többnyire támogatják a szóban forgó beruházásokat, hiszen ezek tőkét jelentenek hosszú távon a település számára. Ez viszont sok esetben a környezetvédelmi, természetvédelmi szempontok háttérbe szorítását is jelenti, vagy, ami talán még inkább továbbgondolásra ad okot, hogy sokszor ezen környezetvédelmi, természetvédelmi aggályok, veszélyek az érintett lakosság számára egyáltalán nem is ismertek, vagy félreismertek. Az informált döntéshozatal nem valósul meg minden esetben, hiszen a települések lakossága vagy nem értesül arról, hogy a közvetlen környezetébe hasonló beruházást terveznek, vagy nem találkozik az ellenérvekkel, nem ismeri meg a beruházás teljes háttérét. Miután pedig a kivitelezés már megtörtént, gyakorlatilag lehetetlen az esetleges panaszok esetén érdemben fellépni (a természeti környezetben okozott változásokat nem is említve).

Az is tény, hogy ahol egy-egy hasonló, zöldmezős beruházás már megvalósult, annak bővítése, így például egy szélerőmű-park esetében, további szélerőmű-tornyokkal való kiegészítése, a kapcsolódó engedélyezési eljárások lefolytatása, már sokkal kisebb erőfeszítést jelent. Mert amíg például a tájvédelmi, természetvédelmi megfontolások és szempontok egy olyan helyszínen, ahol korábban hasonló beruházás, létesítmény soha nem volt, az első telepítéskor fokozottan szerepet játszanak, később már csak korlátozottan, vagy éppen sehogyan sem tudnak érvényesülni. A konkrét eset példáján: lényeges különbség van egy 'érintetlen', természetes táj és egy olyan táj között, ahol már egy szélerőmű-park áll, hiszen egy tervezett változtatást már csupán a meglévő és nem a valaha volt állapothoz, tájképhez kell viszonyítani.

A bíróságok döntése

A bíróság a kérelmünknek helyt adott és az eljáró környezetvédelmi hatóságot új eljárás lefolytatására és fellebbezésünk érdemi elbírálására kötelezte.

A bíróság ítéletében írtak az alábbiak szerint foglalhatók össze:

A Ket. 15. § (1) és (5) bekezdései biztosítják a civil szervezetek ügyféli jogosultságát. A Ket. ezen rendelkezései alapján a Kvt. 98. § (1) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket a környezetvédelmi államigazgatási eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg. Végül, a Ket. 98. § (1) bekezdése alapján az ügyfél az első fokú határozat ellen fellebbezhet.

A fenti rendelkezések alapján az egyesület, nem vitatottan, már az alapeljárásban kérte az ügyféli jogállásának megállapítását és az iratbetekintés biztosítását, amely kérelmeknek az első fokon eljáró környezetvédelmi hatóság helyt is adott. A másodfokú eljárásra ekkor az egyesület fellebbezése nyomán került sor, ahol még nem volt vitás, hogy az egyesület ügyfélnek minősül. A megismételt eljárásban az egyesület ugyan ismételten kérte az ügyféli jogállásának megállapítását, ám ez valójában szükségtelen volt, hiszen az egyesület ügyféli jogállása korábban sem volt vitatott a környezetvédelmi hatóságok előtt. Valamennyi eljárásban a meghozott határozatokról a környezetvédelmi hatóság postai úton értesítette az

egyesületet, kivéve az utolsó esetet, amikor már hirdetményi úton került sor a határozat közlésére.

A bíróság azt állapította meg, hogy az első fokú környezetvédelmi hatóságnak semmilyen további vizsgálatra, bejelentésre, vagy igazolásra nem volt szüksége az egyesület ügyféli jogállásának megítélése, megállapíthatósága kapcsán. Nem volt ugyanis újabb bejelentési kötelezettsége az egyesületnek, és ezt nem befolyásolja az a tény sem, hogy az egyesület az először megismételt előzetes vizsgálati eljárásban ezen bejelentését – szükségtelenül – mégis megtette.

Sem a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzésében az első fokú környezetvédelmi hatóság, sem az ezt helybenhagyó végzésében a másodfokú környezetvédelmi hatóság nem tudta végül, jogszabály alapján megindokolni, hogy miért is lett volna köteles az egyesület az ügyféli jogállása ismételt bejelentésére.

Ugyancsak tévedett a másodfokú környezetvédelmi hatóság abban is, mely szerint az, hogy az első fokú környezetvédelmi hatóság döntését megsemmisítette és a hatóságot új eljárás lefolytatására utasította, bármilyen kihatással lett volna az egyesület már elismert ügyféli minőségére. Különösen igaz ez akkor, amikor az egyesület fellebbezése nyomán került sor az új eljárás lefolytatására kötelezésre. E körben pedig annak sincs jelentősége, hogy az új eljárásra utasításra mely okból került sor.

Amint az a bíróság döntésének indoklásában is szerepel, ugyan nem feladata a környezetvédelmi hatóságoknak, hogy a hatásterületen működő valamennyi civil szervezetet felkutassa és egyenként értesítse az eljárás megindulásáról, ám a Ket. 15. § (5) bekezdés szerinti ügyféli jogállásában korábban elismert ügyfeleket, mint amilyen az egyesület is volt, közvetlenül értesíteni kell. A környezetvédelmi hatóságok nemperes eljárásban képviselt álláspontjának a konkrét esetben ellentmondott az is, hogy a korábbi eljárásokban minden lényeges cselekményről postai úton, tértivevényes levéllel, vagy legalább elektronikus úton, de közvetlenül értesítették az egyesületet.

Mindezekből pedig az következik, hogy mivel az egyesülettel a döntést nem szabályszerűen, nem a jogszabályoknak megfelelően közölték, az egyesület részéről benyújtott fellebbezés sem késhetett el.

Végül, amint a bíróság arra felhívta a figyelmet, mind az első-, mind pedig a másodfokú környezetvédelmi hatóság megsértette a Ket. 1. § (1), (2), 4. § (1) és 5. § (1) bekezdéseiben foglalt eljárási alapelveket is, amikor a döntés közlése kapcsán figyelmen kívül hagyták az egyesület korábban elismert ügyféli mivoltát. A hatóságok ezen eljárása nem felelt meg sem a jóhiszeműség, sem az ügyféllel való együttműködés követelményének, illetve a jogszabály keretei között nem az ügyfél jogának és jogos érdekének szem előtt tartásával jártak el a hatóságok.

Konklúzió

A szóban forgó ügyben a környezetvédelmi hatóság által képviselt megközelítéssel rendszeresen találkoztunk az általunk képviselt más ügyekben is. Ezért javasoljuk a környezetvédelemért felelős miniszter részére, hogy szervezetirányítási feladatkörében biztosítsa az első- és a másodfokú környezetvédelmi hatóságok egységes jogalkalmazási gyakorlatát az ügyféli jogok körében, az irányadó jogszabályokkal összhangban.

A Répceszentgyörgy – Szeleste – Gőr – Hegyfalu területére tervezett szélerőmű-park ügye

Az ügy összefoglaló jellegű bemutatása

Egy környezetvédelmi egyesület ügyfélként vett részt a Répceszentgyörgy, Szeleste, Gőr és Hegyfalu határába tervezett szélerőmű-telep engedélyezési eljárásaiban. A szóban forgó létesítmény megvalósítására az egyesület álláspontja szerint a beruházó által kiválasztott helyszín nem megfelelő, mert a szélerőmű-telep megvalósításának több, természetvédelmi, tájvédelmi, zaj-szempontú akadálya is van.

Az ügyben számos közigazgatási és több közigazgatási peres eljárás is folyamatban volt; a környezetvédelmi hatóság álláspontja ugyanakkor változatlan a mai napig abban a tekintetben, hogy a tervezett szélerőmű-park várhatóan nem fog a környezetre jelentős hatást gyakorolni, tehát az adott helyszínen megvalósítható.

Az egyesület képviselőjében az előzetes vizsgálati eljárást lezáró határozatokkal szemben keresetet nyújtottunk be a bírósághoz, amely a környezetvédelmi hatóságok határozatait hatályon kívül helyezte és a hatóságokat új eljárás lefolytatására utasította. Emellett perben támadtuk a szélerőmű-park építési engedélyét is, amely pert, szintén környezetvédelmi indokok alapján, ugyancsak megnyertük.

Az újraindult előzetes vizsgálati eljárásban a beruházó módosított mind a szélerőművek elhelyezkedésén, mind pedig azok számán, tovább csökkentve azokat, majd a megismételt előzetes vizsgálati eljárásban a környezetvédelmi hatóság ismételten megállapította, hogy a létesítmény nem fog a környezetre jelentős hatást gyakorolni.

Az eljárás és az abban való részvétel

Az egyesület jogi képviselőjét ellátva részt vettünk a létesítmény környezetvédelmi engedélyezési, építési engedélyezési eljárásaiban, valamint a kapcsolódó területrendezési eljárásban. Az eljárásokban megszületett határozatok ellen fellebbezéseket nyújtottunk be, majd az előzetes környezeti vizsgálatot és az építési engedélyezési eljárást lezáró határozatok ellen kereseteket nyújtottunk be. Mindkét közigazgatási peres eljárást megnyertük. A bíróság ítélete nyomán újraindult előzetes vizsgálati eljárásban szintén ügyfelek voltunk; az első fokú környezetvédelmi hatóság döntése ellen fellebbezést, majd a másodfokú döntés ellen keresetet nyújtottunk be.

Az engedélyek elleni jogorvoslati eljárás rendkívül költséges, így (noha a jogi képviselőt önköltségi alapon láttuk el), a szakhatósági vélemények elleni fellebbezés és az építési engedély elleni fellebbezés költségét az egyesület önmaga nem tudta volna állni (végül az egyesület egy magánszemély tagja fizette ki az egyesület helyett). A beruházás, a környezetvédelmi hatóság támogatását élvezve, s a hatóság az egyesület szakmai érveivel nem értett egyet, így végül csak bírósági úton sikerült a szakmai szempontjainkat a beruházással kapcsolatban érvényre juttatnunk. A helyi lakosság szinte kizárólag az egyesület útján értesült

a beruházásról, s a helyi önkormányzat támogatását egyébként élvező beruházással szemben nem fogalmazódtak meg a lakosság részéről ellenérvek. Személyes tapasztalataink alapján a lakosok azt hiszik, hogy a beruházás ötlete régen elvetésre került. Mivel a lakosság számára nem ismert, hogy a szélerőmű park milyen módon érintheti őket, milyen hatásokat gyakorolna a tájképre, élővilágra, s milyen zajhatásai lennének, nem is fogalmazódnak meg helyi szinten ellenérvek. Kis településekről lévén szó, a beruházó részéről a település áram-ellátásához ígért anyagi támogatás éppen elég érv a tervek maradéktalan támogatásához.

A bíróságok döntése

Konkrét, elért eredményként fogalmazhatjuk meg, hogy máig nem került a szélerőmű park megvalósításra, szemben azzal, hogy az eredeti tervek szerint a beruházás már 2010-2012-ben kivitelezésre került volna. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a mai napig sikerült érvényesítenünk a természetvédelemmel, tájvédelemmel és zaj elleni védekezéssel kapcsolatos érveinket.

Az eljárások ugyanakkor nem értek véget és a beruházó a mai napig ragaszkodik az eredeti beruházási terveihez, noha mára már csökkentette az első körben megvalósítani tervezett erőmű-tornyok számát. Hangsúlyozni szeretnénk ugyanakkor, hogy, amint az a bíróság ítéletében is szerepel és amint az a folyamatban volt közigazgatási perben kirendelt igazságügyi szakértői véleményben is megállapításra került, a szélerőművek tervezett helyszínén való megépítése esetén azok olyan mértékben befolyásolnák a tájat, hogy az teljesen elveszítené az eredeti, természet-közelit tájképi jellegét, rekreációs varázsát, mellyel az apró falvakból álló vasi táj bír. Eltűnne a helyszínen évszázadok során kialakult hagyományos mezőgazdasági művelés, a táj fenti rendelkezésekben hivatkozott természetes esztétikai jellemzői megszűnnének.

Maga a módosított előzetes vizsgálati dokumentáció is többször tényként állapítja meg, hogy a szélerőművek, már magasságuknál fogva sem tájba illeszthetőek. Ez tény és már csak az a kérdés, hogy a hasonló, ipari-jellegű beruházásoktól a mai napig mentes tájakat meddig lehet saját magukért, esztétikai értékükért védeni.

Mindemellett a szélerőmű-park zaj-kibocsátása számításaink szerint meghaladná az irányadó éjszakai zajterhelési határértékeket. A saját számítások ugyanakkor a megindított közigazgatási perben (sem) elegendőek, így várhatóan ismételt igazságügyi zajszakértő kirendelését kell majd indítványoznunk.

Konklúzió

Az ügy a társadalmi részvétel és a szélerőműparkokkal kapcsolatos hazai szabályozás vonatkozásában is megkívánja a jövőre szóló javaslatok megfogalmazását.

Ami a szélerőmű parkokkal kapcsolatos szabályozást illeti: nemzetközi szinten a hazai ismereteknél sokkal szélesebb körű tapasztalatok állnak ma már rendelkezésre, legyen szó akár a szélerőművek környezetre gyakorolt lehetséges hatásairól, akár a szélerőmű parkok

fény-vibrációs, vagy zajhatásairól. Hazánkban nem létezik olyan szabvány, számítási módszer, amely megbízhatóan segítené a szakértőket abban, hogy ezen létesítmények tényleges, várható zaj-hatásait modellezzék és kiszámítsák, ezért a gyakorlatban többnyire más létesítmények zaj-kibocsátásnak mérésére kitalált szabványokat és módszereket alkalmaznak a szakértők.

A másik probléma a fény-vibrációs, vagy árnyékhataás. Közismert és elfogadott tény, hogy ilyenl a szélerőművek rendelkeznek, azaz, a napfény a rotor-lapátokról visszaverődik, azok, forgás közben árnyékot vetnek, egyfajta pulzáló, fény-árnyék hatást generálva a hatásterületen, amely sokak számára zavaró, félelmet-keltő lehet. Ezt ugyanakkor a hazai szakirodalom ugyan néha-néha megemlíti, de konkrétan ezen hatások vizsgálatának mibenléte, követelménye sehol nem jelenik meg.

Nemzetközi szinten, azon országokban (így például Dániában, Svédországban, az Egyesült Államokban, stb.), ahol a hazai helyzethez képest sokkal több szélerőmű-park került már megvalósításra és így évtizedes tapasztalatok állnak már rendelkezésre ezek negatív környezeti hatásairól is, éppen a fenti hatások miatt, a jogszabályok konkrét védőtávolságokat is előírnak a lakott területektől való megfelelő távolság biztosítása érdekében.

Végül, ami a jogorvoslathoz való jogot illeti: a jogorvoslathoz való jog hatékonyságának egyik fokmérője, hogy a jog gyakorlása nem jelenthet pénzügyi szempontból olyan terhet a jogalanyok részére, amely megakadályozza őket a hatékony jogérvényesítésben. A környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban, így az előzetes vizsgálati eljárásokban és a környezeti hatásvizsgálati eljárásokban biztosított a civil szervezetek részére egy jelentős díj-kedvezmény, ugyanis a jogorvoslati eljárásért mindössze a vonatkozó eljárási díj 1%-át kell megfizetniük.

Nem igaz ugyanez azonban a magánszemélyekre, illetve nem igaz a más hatóságok eljárásaira, így például az építési engedélyezési eljárásokra, ahol magánszemélyeknek, civil szervezeteknek a teljes jogorvoslati eljárási díjat meg kell fizetniük. A konkrét ügyben ez azt jelentette, hogy az első körben lefolytatott építési engedélyezési eljárást követően 16 db építési engedélyt kellett egyenként megtámadnunk, több százezer forint fellebbezési díj fejében, amely még kiegészült az eljárt szakhatóságok, így többek között a környezetvédelmi szakhatóság döntése elleni, ugyancsak több százezer forintos díjjal is. (Ezeket ugyancsak az egyesület egy magánszemély tagja fizette meg az egyesület helyett.)

Az építési engedély megtámadásának szükségessége egyértelmű volt, hiszen azt is voltaképpen a környezetvédelmi szakhatóság állásfoglalása miatt (amely megegyezett teljes egészében az előzetes vizsgálati eljárás keretében meghozott hatósági döntéssel) fellebbeztük meg, majd éltünk vele szemben keresettel. Megtámadás hiányában, hiába nyertük volna meg az előzetes vizsgálati eljárás elleni döntést, az építési engedély jogerőre emelkedett volna.

A jogorvoslathoz való jog hatékonyságának másik része a jogi képviselettel kapcsolatos és a bírósági eljárási költségek kérdése. Ismert, hogy környezetvédelmi ügyekben a közigazgatási perek sokszor bonyolult szakkérdések eldöntésével járnak együtt, amely szinte minden

esetben igazságügyi szakértő, szakértők kirendelését teszi szükségessé. Azok a költségkedvezmények ugyanakkor, amelyek a magánszemélyek részére kérelem alapján biztosítottak lehetnek, (teljes személyes költségmentesség, mentesség a bizonyítási eljárás költségeinek viselése alól), a civil szervezetek számára nem elérhetőek. Ez pedig a gyakorlatban azt eredményezi, hogy az érintett szervezetek vagy egyáltalán nem élnek a jogorvoslathoz való jogukkal, vagy ha meg is indítják a pert, azt elveszítik, lévén, hogy a szakértői bizonyítás költségeit képtelenek megelőlegezni, vagy viselni.

Mindehhez járul hozzá az a tény, hogy az ügyvédi munkadíjak ugyancsak jelentős terhet jelentenek a civil szervezetek számára, még olyan esetekben is, amikor a jogi képviselő adott esetben az ügy vitelét gyakorlatilag önköltségi alapon vállalja.

A fenti indokok alapján javasoljuk a környezetvédelemért felelős miniszter számára, hogy más, érintett szaktárcákkal és a mérnök-szakmai szervezetekkel (így például a Magyar Igazságügyi Kamara Környezetvédelmi Szakbizottságával) egyeztetve dolgozza ki a szélerőmű-parkok engedélyezésének a nemzetközi tapasztalatokhoz és a hazai adottságokhoz igazodó szabályrendszerét.

Ugyancsak kezdeményezzük, hogy az Aarhusi Egyezmény és a 2011/92/EU irányelv rendelkezései alapján biztosítsa a költség-kedvezményeket a civil szervezetek és magánszemélyek számára azon eljárásokban is, amikor a környezetvédelmi hatóság, mint szakhatóság jár el. Kezdeményezze továbbá az érintett szaktárcákat vezető minisztereknél, így többek között az építésügyért felelős miniszternél és az iparügyekért felelős miniszternél, hogy a környezetvédelmi céllal alakult civil szervezetek, illetve magánszemélyek részére ugyanazon költségkedvezményeket biztosítsák mindazon engedélyezési eljárásokban, ahol szakhatósággént a környezetvédelmi hatóság is részt vesz, mint amelyet a 14/2015. (III. 31.) FM rendelet civil szervezeteknek már biztosít.

Végül javasoljuk, hogy a környezetvédelemért felelős miniszter kezdeményezze az igazságügyért felelős miniszternél a bírósági eljárásokban alkalmazható költségkedvezményekről, továbbá a jogi segítségnyújtásról szóló jogszabályok olyan módon történő módosítását, hogy az ezen jogszabályok által nyújtott kedvezmények a közigazgatási peres eljárásokban és civil szervezetek számára is elérhetőek legyenek, ezáltal biztosítva a jogorvoslathoz való jog hatékony gyakorlásának lehetőségét.

Összekötő út építése védett természeti területen az Őrségben (Felsőszölnök és Kétvölgy között)

Az ügy összefoglaló jellegű bemutatása

Az építtető érvényes építési engedéllyel rendelkezett a Felsőszölnök és Kétvölgy közötti 5,1 km hosszúságú útszakasz létesítésére. Az országosan védett és egyben Natura 2000 hálózatba tartozó természeti területen megvalósítani kívánt összekötő út építése miatt a felperes környezetvédő szervezet az útépítés megkezdéséről történő tudomásszerzést követően haladéktalanul bírósághoz fordult. Kérte az építtető és a kivitelező környezetveszélyeztetéstől és természetveszélyeztetéstől való eltiltását.

Felperes ideiglenes intézkedés iránti kérelmének az elsőfokú bíróság végzésével helyt adott és a közút építésére irányuló tevékenységet leállította. A másodfokú bíróság a fenti végzést megváltoztatta és elutasította felperes ideiglenes intézkedés iránti kérelmét. A per folyamatban léte alatt tehát az út tovább épült és a kivitelezés a per végéig be is fejeződött, megtörtént a közút forgalomnak való átadása.

Az ügy érdemét tekintve a bíróság a felperes keresetét elutasította. Az ítélet indokolása szerint a szakértői vélemények alapján a megépített út kismértékben kedvezőtlen, elhanyagolható hatást fejt ki, így a környezetkárosodás veszélye nem áll fenn.

Az eljárás és az abban való részvétel

A felperes országos környezetvédő szervezet jogi képviselőjét láttuk el az ügyben, illetve a perben. Az eljárást közvetlenül a környezetveszélyeztető tevékenységet folytató építtetővel és kivitelezővel szemben indítottuk meg a bíróságon.

A problémák körében mindenképpen szót kell ejtenünk a bizonyítással kapcsolatos nehézségről. Az ügy érdemét tekintve, azaz annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy az út megépítése környezetkárosodást idéz elő vagy sem, a szakértői bizonyítás igénybevétele elengedhetetlen volt az ügyben. Több szakértő is készített szakvéleményt az útépítés környezeti, illetve természeti hatásaival kapcsolatban. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy tekintettel arra, hogy a másodfokú bíróság az építési tevékenység leállítására irányuló ideiglenes intézkedés iránti kérelmet elutasította, így a szakértők eljárásukkor már gyakorlatilag egy teljesen kész állapotban lévő utat szemlélhettek meg, így az a körülmény, hogy az út megépítése előtt a nyomvonalon milyen védett növény- és állatfajok éltek, nem volt megállapítható bázisadatok hiányában.

Felperes ideiglenes intézkedés iránti kérelme nyilvánvalóan ezt a célt (is) szolgálta, hogy legyenek bázisadatok, amelyekhez viszonyítva az esetleges környezet-, illetve természetkárosodás megállapítható. A bíróság ítéletében rámutatott arra, hogy az ideiglenes intézkedés iránti kérelmen túl felperes előzetes bizonyítás keretében kérhette volna az környezetállapot felmérését, illetve annak megállapítását, hogy a megépítendő út nyomvonalán milyen jelölő fajok találhatók és azok mennyiben érintettek.

Jelen ügygel kapcsolatban ki kell térnünk arra a jogi problémára is, hogy mikortól tekinthető egy adott tevékenység környezetveszélyeztetőnek, illetve jogsértőnek a hazai szabályozás alapján. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény fogalmi rendszere (4. §) szerint „10. környezetveszélyeztetés: a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye;” A perindítási jogosultság legkorábban a közvetlen veszély fennállásakor áll be a hivatkozott jogszabály 99. §-a alapján. Álláspontunk szerint önmagában az építési engedély megléte a közvetlen veszélyhelyzetet még nem idézi elő, tekintettel arra, hogy az csupán feljogosítja az engedélyesnek az adott tevékenységre. Jelen ügy pedig azt mutatja számunkra, hogy amíg pusztán az építési engedély megléte alapján történő perindítás túl korainak tekinthető, addig az építési tevékenység megkezdésekor történő jogi fellépés már elkészt.

A bíróságok döntése

Elsődlegesen az elért eredmények körében meg kell említenünk azt a körülményt, hogy a bíróság – bár az alperes vitatta - elismerte a felperes civil szervezet közvetlen perindítási jogosultságát a környezet-, illetve természetveszélyeztető tevékenységet folytató építető, illetve kivitelező jogi személyekkel szemben a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 99. §-a és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 65. §-a alapján.

A jogsértő tevékenység megszüntetésére irányuló ideiglenes intézkedés iránti kérelem tekintetében az elsőfokú bíróság külön végzésében elrendelte, hogy az építető és kivitelező tartózkodjanak az út megépítésére irányuló intézkedésektől, illetve a tényleges építési tevékenységtől. Megállapította, hogy a végzés előzetesen végrehajtható. Indokolása szerint a jogvitára okot adó állapot (környezetveszélyeztetés fennállása vagy fenn nem állása) változatlan fenntartása szükséges, továbbá álláspontja szerint tekintettel arra, hogy a természeti értékeknek nincs forintban kifejezett értéke, így az intézkedéssel okozott hátrány nem haladhatja meg az intézkedéssel elérni kívánt előnyöket.

A másodfokú bíróság az ideiglenes intézkedés elrendeléséről szóló elsőfokú végzést megváltoztatta és felperes erre vonatkozó kérelmét elutasította. Indokolása szerint a felperes nem valószínűsítette a keresete jogalapját képező anyagi jogszabályok megsértését, azaz a környezet-, illetve a természetkárosodás bekövetkezését, továbbá nem valószínűsítette azt sem, hogy az ideiglenes intézkedés elrendelésének további jogszabályi feltételei fennállnak.

Az ügy érdekét illetően az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. Indokolása szerint egyrészt felperes a környezetkárosodás fennállásának közvetlen veszélyét nem tudta bizonyítani tekintettel arra, hogy a beszerzett szakértői vélemények (bázisadatok hiányában) azt állapították meg, hogy az időközben megépült út környezeti hatása kismértékben kedvezőtlen, elhanyagolható. Másrészt a bíróság megállapította, hogy tekintettel arra, hogy az út megépült, a forgalomnak átadásra került, a bíróság pedig a kereseti kérelemhez kötve van, okafogyottá vált a kereseti kérelem, amelynek tárgya az út megépítésétől való eltiltás volt.

Konklúzió

Az ügy tanulságaként megállapítható egyrészt tehát, hogy az eredményesség szempontjából az a célravezető, ha minél korábbi szakaszban próbálunk megakadályozni egy adott környezet-, illetve természetveszélyeztető tevékenységet. Másrészt elengedhetetlen, hogy az összes létező bizonyítási eszközt igénybe vegyük.

Felperes ideiglenes intézkedés iránti kérelme megfelelő eszköz volt mind az esetlegesen jogsértő, azaz környezetkárosodás veszélyével járó, tevékenység megszüntetésére, mind a fennálló környezetállapot bizonyítására, a kereseti kérelem alátámasztása céljából. Az elsőfokú bíróság helyt is adott ennek a kérelemnek. A másodfokú döntést követően azonban, az építési tevékenység folytatása következtében (bázisadatok hiányában), felperes már nem tudta megfelelő bizonyítékokkal alátámasztani azt állítását, hogy a környezetkárosodás közvetlen veszélye áll fenn.

A kiskunfélegyházi vágóhíd egységes környezethasználati engedélye

Az ügy összefoglaló jellegű bemutatása

Több éve kerültünk kapcsolatba a kiskunfélegyházi vágóhíd környékén lakók közösségével, közülük is két magánszeméllyel, akik az ügyet 2013-ig képviselték. Jelenleg egy személy képviseli a kb. 20-30 érintett családot/ingatlant és jár el aktívan a hatóságok és az üzemeltető felé is.

A korábban tett intézkedések nagyrészt a hatóságoknak tett bejelentésekben öltöttek testet, így a lakók folyamatosan értesítették a szegedi székhelyű regionális Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget a tapasztalt környezeti ártalmakról, illetve a lakosságot zavaró tényezőkről. Ezek – a vágóhíd természetéből fakadóan – egyértelműen a zaj (szállítás és állatterelés zaja, valamint a nagymérvű hűtési igény miatt a hűtőaggregátorok zaja), valamint a bűz (állati trágya szaga, állati melléktermékek szaga, esetlegesen ammónia-szag a hűtőrendszerek meghibásodása esetén) voltak.

A vágóhíd az ország, de lehet, hogy a régió legnagyobb vágóhídja, napi 5.000 sertés vágásával. Ez azt jelenti, hogy egy óriási üzemcsarnokba az ország, de a régió minden részéből érkeznek az állatszállító teherautók, amelyekről az állatokat leterelik, természetesen az ezzel együtt járó zaj kíséretében. Az állatok feldolgozása zárt térben történik, tehát ez nem okoz zavarást, de a hűtést ellátó gépészeti berendezések, illetve a készáruért érkező – szintén a világ minden részéről jövő – hűtőkamionok nagy zajt keltenek. A nehézség az üggyel kapcsolatban az, hogy a cég egy milliárdos árbevételű nagyvállalkozás, amely a település egyik fő iparúzési adó befizetője. Így a helyi döntéshozók számára dilemma, hogy a lakosság jogos érdekeit vagy a tőkeerős vállalkozást támogassák. Szintén nehézség, hogy az cég az adott telephelyről nem hajlandó elköltözni, mivel beruházásait nem könnyen tudná áttelepíteni.

Az eljárás és az abban való részvétel

Az ügy története sok évre nyúlik vissza, és ahogy utaltunk rá, hosszú évekig a panaszosok nem fordultak bírósághoz. Az ügyben tett intézkedéseik során jogorvoslati kérelmeket kevésbé alkalmaztak, mint inkább a hatóságok felé történő bejelentés tételt és emailen vagy telefonon tett észrevételeket, amikor az üzem működése már meghaladta a számukra elviselhető mértéket. A hatóságok folyamatosan eljárak, így többször folytattak zajmérést a környéken, amelyek közül több mérés az üzem zajkibocsátásának határérték feletti jellegét bizonyította. Ennek következményeként az üzemet zajvédelmi intézkedési terv készítésére kötelezték, amelynek az üzem több alkalommal eleget is tett. A hatóság és az üzem közti párbeszéd az alábbi mintázatot követte:

A lakosság bejelenti a zajterhelést a hatóságnál. – A hatóság méréseket végez és megállapítja a határérték feletti zajterhelést. – A hatóság kötelezi az üzemet zajvédelmi intézkedési terv készítésére. – Az üzem elkészíti az intézkedési tervet és benyújtja jóváhagyásra a hatósághoz. – A hatóság jóváhagyja a tervet és kötelezi az üzemet, hogy megadott határidőn belül hajtsa

azt végre. – Az üzem végrehajt bizonyos intézkedéseket, illetve eszközöl egyes beruházásokat, majd jelenti a hatóságnál, hogy az intézkedési tervet végrehajtotta. – A hatóság ellenőrzi az intézkedések hatékonyságát, és megállapítja, hogy azok eredményeként megszűnt vagy még továbbra is fennáll a határérték feletti zajterhelés.

Ez az ügymenet két szempontból rendkívül problémás és hátrányos a lakóközösség számára. Egyfelől ezek a fent leírt lépések összességében kb. egy-másfél év alatt zajlanak le, tehát egy panasztétel után kb. egy-másfél évvel jut oda a hatóság, hogy egy intézkedés eredményességét vizsgálja. A másik, hogy a hatóság – a lakók és a mi álláspontunk szerint is szándékosan – nem alkalmazza azt a jogi lehetőséget, amit a zajvédelmi jogszabályok számára adnak. Ugyanis abban az esetben, ha a zajterhelés a jóváhagyott intézkedési tervben foglalt intézkedések végrehajtása ellenére is, továbbra is meghaladja a határértéket, a hatóság tovább már nem köteles türelemmel és megértéssel fordulni a jogsértő felé, hanem sokkal keményebb jogi eszközökkel léphet fel a túllépéssel szemben. Ahogy a 284/2007. Korm. rendelet fogalmaz:

18. § Ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket - a közüzemi létesítmények, valamint a közlekedési vonalas létesítmények kivételével - a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet:

- a) 1-6 dB túllépés között korlátozza,
- b) 7-10 dB túllépés között felfüggeszti,
- c) 10 dB túllépés felett megtiltja.

Ennek ellenére a hatóság sosem alkalmazta a rendelkezésére álló jogi lehetőségek teljességét, és pl. nem korlátozta az üzem működését, hogy ezáltal biztosítsa a környéken lakók éjszakai nyugalomhoz való jogát.

A környezetvédelmi hatóság előtt folyamatban volt eljárások közül kiemelkedik egy mind fontosságában, mind terjedelmében, mind komplexitásában különleges eljárás: az egységes környezethasználati engedélyezés. Ez az eljárás olyan nagy létesítmények engedélyezését takarja, amelyek már működnek (tehát nem létesítés előtt állnak), és amelyekre akár részleges, akár teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálatot folytatott le a hatóság, azzal a céllal, hogy a működés környezeti feltételeit feltárja. Az üzem 2012. május 15-én kapta meg egységes környezethasználati engedélyét az elsőfokú környezetvédelmi hatóságtól, amit 2013. február 20-án a másodfokú környezetvédelmi hatóság megsemmisített, és az elsőfokon eljáró szervet új eljárásra utasította. Az új engedély kiadására 2013. december 31-ig (!) kellett várni, amikor is újra megkapta az üzem az engedélyt. Ezt az engedélyt már a másodfok is – kis változtatásokkal – jóváhagyta, 2014. április 3-án.

A lakók természetesen nem nyugodtak bele, hogy a vágóhíd működése alapvetően változatlan, és továbbra is zavarja az életvitelüket. Ezért pert indítottak és a bíróságtól kérték a határozat hatályon kívül helyezését.

A bíróságok döntése

A bíróság elsőfokú jogerős ítéletében 2015. február 19-én a kiadott környezetvédelmi működési engedélyt részben hatályon kívül helyezte. Sajnálatosan nem találta megalapozottnak a felperesek keresetét abban a részében, amennyiben a levegőtisztaságvédelmi kérdéseket vitatták, ám a talán ennél fontosabb, zajvédelmi részét az engedélynek hatályon kívül helyezte.

Döntő fontosságúnak azt találta a bíróság, hogy az engedély nem hivatkozott az állatok által keltett zajra. Ebből fakadóan az engedély nem is szabályozta az állatok által keltett zajt, holott az a vágóhíd zajának meghatározó összetevője. A bírósági tárgyaláson ott lévő hatósági munkatársak azt az életszerűtlen érvelést próbálták elfogadtatni a bírósággal, miszerint az állatok által keltett zaj nem mesterséges, hanem természetes zaj, ergo annak szabályozására nincs szükség. A lakók arra hivatkoztak, hogy bár valóban egyes állatok zaja a természetben nem tekinthető mesterségesnek és így értelemszerűen nem is szabályozható, de az már nem természetes állapot, amikor ötezer sertés okoz zajt, ráadásul úgy, hogy a sertések jelenléte egy helyen egy időben már nem egy természetes jelenség, hanem igenis az üzem működéséhez tartozik. Ezt az érvelést fogadta el a bíróság végül és kötelezte a hatóságot a zajvédelmi részek átgondolására az engedélyben.

A lakók ezt az ítéletet a Kúriánál felülvizsgálati kérelemmel támadták meg, a Kúria pedig további kérdésekben is a lakóknak adott igazat. A Kúria 2015. október 27-i keltezésű ítéletében írtak az alábbiak szerint foglalhatók össze:

A teljes engedélyezési eljárás rossz jogszabályi alapokon zajlott, tekintve, hogy a hatóságok egyike sem vette figyelembe az időközben az EU-ban hatályba lépett új környezetvédelmi szabályozást. Ez a szabályozás sokkal hangsúlyosabban követeli meg az ilyen léptékű üzemektől a Legjobb Elérhető Technológia alkalmazását, illetve a hatóságoktól, hogy ezeket a technológiákat előírják. Nem mellékesen az EU is kötelező erővel írja elő az olyan technológiák alkalmazást, amelyekre nézve már ún. kötelező következtetéseket adott ki a Bizottság. Mivel ezt a hatóság elmulasztotta, az egész engedélyezést ebben az új szellemben, most már az új jogszabály fényében ismét le kell folytatni, és kiadni – vagy megtagadni, bár ebben nem reménykedhetünk – az engedélyt. Természetesen a korábban a zajvédelmi szempontok újragondolásáról írottak továbbra is érvényesek, tehát a hatóság az állatok által okozott zajokra is kötelező rendelkezéseket kell, hogy tegyen.

Itt tart most, 2016 áprilisában az eljárás, azaz az üzem és a lakók is több, mint fél éve az újabb hatósági határozatra várnak. Meglátásaink szerint az új határozat kiadásával nem ér véget a jogvita, hiszen bármi is lesz a kimenetele, valamelyik oldal jogorvoslattal fog élni ellene.

Konklúzió

Az ügyben sok minden befolyásolta az ügyfelek eljárás-választását, tehát hogy milyen jogi lehetőséget ragadtak meg az érdekeik érvényesítésére. A költségek minimalizálására és a gyorsabb eljárások preferálására irányuló szándék egyértelműen abba az irányba mutatott,

hogy a közigazgatási jogorvoslatokat részesítsük előnyben a polgári jogaikkal (birtokvédelem, kártérítés) szemben. Még így is, tehát úgy, hogy elméletileg a közigazgatási eljárásnak kötött ügyintézési határideje van és a bíróság is viszonylag gyorsan döntött, szinte 2 év telt el addig, amíg a Kúria meghozta jogerős felülvizsgálati ítéletét, amely viszont újra visszautalta az ügyet az elsőfokra. A jelen helyzetben tehát felmerül a kérdés, hogy összességében a rövidebbnek látszó, ám végső mérlegét tekintve hosszabb és egyébként nem kiemelkedően hatékony közigazgatási utat folytassák-e a lakók, vagy megpróbálkozzanak érdekeik és jogaik polgári jogi úton való érvényesítésével, aminek eredményeként esetleg még kártérítést is kaphatnak az elszenvedett sérelmeikért. A döntés még a jövőre tartozik, azonban már addig is megfogalmazódhat egy javaslat az ilyen méretű üzemeknek helyt adó települések önkormányzatai felé, miszerint ez elérhető eszközökkel (pl. kedvezményes ingatlan árak a városon kívüli ipari parkban) meg kell próbálni eltávolítani az ilyen kibocsátó forrásokat a lakott területektől, és éles határvonalat kell húzni abban a tekintetben, hogy ne alakulhassanak ki vegyes területrészek, vagy olyan zónák, ahol a gyökeresen eltérő területhasználatok (pl. ipari és lakó övezetek) közvetlenül érintkeznek.

Zalaszentiván községben kátránnyal kezelt hulladék telefonoszlopok ügye

Az ügy összefoglaló jellegű bemutatása

Ügyfelünk szomszédja 1999-ben munkahelyén mintegy 40 darab leselejtezett telefonoszlophoz jutott. Az oszlopok állékonyságuk érdekében kátrányolajjal, más leírások szerint bitumenes oldattal voltak átitatva. A szomszéd hosszabb ideig nem tudott mit kezdeni az oszlopokkal, azonban 2006-ban egy kisebb komposztálót épített néhányból a kertje végében, majd az azt követő években több más építményt, szerszámtárolót, virágágyás szegélyt, sőt kerítéselemeket is kiképzett a telefonoszlopokból. 2014 nyarán, egy különösen forró hét után ügyfelünk köhögő rohamot kapott a kertjében dolgozva, amit a tüdő szakrendelésen allergiás asztmának diagnosztizáltak. A tüdő megbetegedése kedvezőtlenül hatott ügyfelünk korábban már meglévő szívbetegségére, az azzal kapcsolatos panaszai is súlyosbodtak. A számára rendkívül zavaró intenzív szag miatt nem tudott többé huzamosabb időre kimenni a kertjét művelni, emiatt – a vidéki gazdálkodás körülményeit is figyelembe véve – jelentős kár érte, amit súlyosbított az, hogy a villanyoszlopok tartósító anyagairól beszerzett ismereteiből kiindulva még azokat a terményeket sem gyűjtötte be, amelyek egyébként (javarészt a gyümölcsfákon) kevesebb gondozás mellett is megteremtek. A szomszéd nem volt hajlandó a telefonoszlop építményeket elbontani és az oszlopokat elszállíttatni, mondván, hogy azok sem neki, sem családjának, akik között komolyabb asztmás panaszokkal rendelkező kisgyerek is volt, nem okoztak panaszokat.

Az eljárás és az abban való részvétel

A néhány héttel a tünetek jelentkezése után, 2014-ben megindított birtokvédelmi eljárásban a jegyző álláspontja az volt, hogy a birtokháborítás egy évnél régebbi volta nem kizárható, ezért a hatásköre már nem állapítható meg, mivel az egy évnél régebbi birtokháborítási ügyeket már közvetlenül a bíróság előtt kell megindítani. Ezzel szemben a mi álláspontunk szerint a birtokháborítás a zavarással és nem mással (pl. az arra való előkészületekkel) valósul meg, az pedig ügyfelünk asztmás tüneteinek kezdeteitől állapítható meg. A jegyző álláspontja szerint felperesnek kellett volna kétséget kizáróan bizonyítani a birtokháborítás tényét (és idejét is), amivel szemben a mi álláspontunk az volt, hogy az új (és régi) Ptk. szerint a békés birtoklásban zavart fél jogosultságát vélelmezni kell, ami az irányadó jogértelmezés szerint azt is jelenti, hogy az ilyen eljárásokban a bizonyítási teher a birtoksértő vállain nyugszik.

A környezetvédelmi hatósághoz jogosulatlan hulladékkezelés miatt 2014-ben beadott panasz elbírálása során nem minden résztvevő számára volt egyértelmű, hogy a magyar hulladékgazdálkodási jog alapján az ügyben szereplő oszlopok hulladéknak, mégpedig veszélyes hulladéknak minősülnek. Hulladékok, mivel eredeti birtokosuk nem akarja, nem tudja már felhasználni őket, birtoklásukkal fel akar hagyni, azaz meg akar tőlük szabadulni. Veszélyes hulladékokról pedig azért beszélünk, mert a hulladékokról szóló jogszabályokban meghatározott több veszélyes hulladék jellemzővel is rendelkeznek a szóban forgó telefonoszlopok, egyebek között ártalmasak, rákkeltők, érzékenységet okozók és ökotoxikusak. Emellett a beitatott favédő szerek szerepelnek az ún. hulladékjegyzékben is.

A panaszbeadványra a környezetvédelmi hatóság többszöri helyszíni szemlét tartott, mintavételezéssel, laboratóriumi vizsgálatokkal és kétséget kizáróan megállapította, hogy a szomszéd veszélyes hulladékot kezel (gyűjtött, majd felhasznált). A hulladékgazdálkodási szabályok megsértése mellett megállapította a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó és egyes közegészségügyi szabályok sérelmét is. Mindezek alapján kötelezte a szomszédot, hogy az oszlopokat meghatározott határnapig szállíttassa el és arra jogosult hulladékkezelőnek adja át. Sajnálatos módon a szomszédnak sikerült a mértékegységekkel „bűvészkedve” (a határozatban darabszám szerint megjelölt oszlopokat súly szerint vetette át a kezelővel és ezt igazolta le a hatóságnak, aki ezt elfogadta) az oszlopok mintegy egyharmadát visszatartani. Ezek szürke felszínét négyzetes alapúra legyalultatta, majd visszaépítette az említett kerti építményekbe, aminek nyomán – köszönhetően a frissen felszínre került, vegyi anyagokkal átitatott fa részeknek – ügyfelünk tünetei ismét jelentkeztek.

A bíróságok döntése

A birtokvédelmi perben (2014-2015) jóllehet a bűz zavaró jellegét a bíróság elfogadta, nehézséget jelentett a telefonoszlopok zavaró jellegének a bizonyítása, az orvosi leletek, tudományos szemelvények, illetőleg a tanúvallomások nem győzték meg az eljáró bírót arról, hogy közvetlen ok-okozati összefüggés van az ügyfelünk asztmás tünetei és a szomszédnak az oszlopokkal kapcsolatos tevékenysége, az általa létrehozott helyzet között. Az ítélet indokolásában arra hivatkozott, hogy ilyen oszlopok számtalan helyen megtalálhatók és nincs semmilyen adat arra nézve, hogy emiatt bárkinek egészségkárosodása lett volna. Ezzel szemben álláspontunk szerint bizonyított volt az ügyben az, hogy milyen anyagok voltak a (veszélyes) hulladék oszlopokban, azoknak milyen élettani hatásai lehetnek az arra érzékeny emberekben, illetőleg, hogy ezek a tünetek ügyfelünkénél ténylegesen jelentkeztek. A bitumenes kipárolgást, amely meleg időben az egészséges emberek számára is zavaró volt, több tanú is bizonyította. Egészségügyi kérdésekben, lévén bonyolult orvosi okfolyamatokról szó, ennél objektívabb bizonyításra nincs mód, amennyiben a bíróságok következetesen ragaszkodnak a pozitívista természettudományos bizonyításra, úgy a környezetjognak éppen az emberek egészségével kapcsolatos védelmi funkcióját ássák alá.

Konklúzió

Tekintettel arra, hogy az egészségéért (túlzás nélkül állítva, egy banális ügy odáig fajult, hogy egy ponton túl már az életéért) küzdő ügyfelünk minden lehetséges jogi eszközt megragadott, azokat időben, kellő agilitással és figyelemmel használta fel, az ügyben kevés további javaslatot lehetne tenni. Álláspontunk szerint az eljáró bíróság súlyos jogértelmezési hibákat vétett az ügyben, ez ellen azonban semmiféle biztosítékot nem lehet adni, az ügyben jelenleg a másodfokú eljárás zajlik, ahol reményeink szerint az elkövetett hibákat kijavítják majd.

Járulékos, az egy konkrét esetet messze meghaladó jelentőségű eredménye lehet az ügynek, hogy a telefontársaság, akit a hatóságok és a bíróságok egyaránt bevontak az ügybe, a jövőben remélhetőleg nem adja át a veszélyes hulladékká vált leselejtezett telefonoszlopokat mintegy „bónuszként” a dolgozóinak, még akkor sem, hogyha azok igényelnék is ezt.