



Jogi és gyakorlati útmutató a
környezetvédelmi ügyekben való
közösségi részvételhez

- *iratmintákkal* -

Összeállította:
dr. Berki Zsuzsanna
dr. Gajdics Ágnes

Támogatta a Nemzeti Együttműködési Alap
NEA-UN-16-SZ-0916

A közösségi részvétel alapjai és jelentősége a környezet védelmében

Magyarország új Alaptörvénye, amelyet az Országgyűlés 2011-ben fogadott el, jelentős lépést tett az egészséges környezethez való jog hatékonyabb biztosítása és érvényesítése felé. Az Alaptörvény P. cikk (1) bekezdése szerint *“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”*. A korábbi Alkotmányhoz hasonlóan elkülönítve megmaradt egészséghez való jog és az egészséges környezethez való jog, melyek szoros logikai kapcsolatban állnak egymással. Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése szerint az egészséghez való jog 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, az Alaptörvény elismeri és érvényesíteni rendeli azt, kiemelten a szennyező fizet elve és a hulladékimport korlátozása révén (Alaptörvény XXI. cikk).

Az Alaptörvény, illetőleg az EU joggal harmonizált, koherens környezetvédelmi jogszabályösszesség és az azokhoz rendelt hatósági, eljárási erőforrások önmagukban azonban nem alkalmasak arra, hogy megelőzzenek vagy akár kielégítően rendezzenek egy sor környezetvédelmi jellegű társadalmi konfliktust.

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 szolgál az Aarhusi Egyezmény és általában a közösségi részvétel, valamint a részvételre képesítés.

Az érintettségen és informáltságon alapuló társadalmi részvétel joga és kötelezettsége a környezetvédelemben is kiemelt jelentőséggel bír. A társadalom egésze, csoportjai és az egyének a hatásviselői a környezeti ártalmaknak, ezért nem mellőzhető a bevonásuk az ezzel kapcsolatos döntések, jogalkotási aktusok előkészítésébe, a döntések meghozatalába, a döntés megvalósulásának ellenőrzésébe. Mindezek alapján a társadalmi részvétel egyes elemei, pillérei:

- az információhoz való jog,
- a részvétel joga a jogszabályalkotásban, a közigazgatási döntéshozatalban, továbbá
- részvétel a jogérvényesítési folyamatokban (jogorvoslathoz való jog, perlési jog)

E három pillér mellett megemlítenők még a környezetvédelmi egyesületek jogai, illetve a részvételre képesítés (capacity building) fontossága.

A környezetvédelem közös érdek, melyben mindenki közvetlenül is érintett, így befolyását bárki jogosan érvényesítheti. A hatékony társadalmi részvétel előfeltétele, hogy megfelelő információ álljon rendelkezésre, amely megalapozza a felelős részvételt.

A környezeti információhoz való hozzáférés

A környezeti információhoz való jog két nagy jogosítványcsoportba sorolható, az aktív információhoz való jutás szabályainak csoportjába, amely szerint a társadalmat rendszeresen tájékoztatni kell a környezet állapotáról; és a passzív információs jog csoportjába, amelynek értelmében a társadalom tagjai vagy csoportjai információt kérhetnek, mégpedig anélkül, hogy ennek indokait meg kellene határozniuk. Az információ iránti kérelem visszautasítására csak jogszabály által rögzített esetekben és megfelelően indokolt esetekben kerülhet sor.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (továbbiakban: Kvt.) 12.§ (1) bekezdése értelmében a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését.

A (2) bekezdés pedig már általános jelleggel rögzíti, hogy mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat - mint közérdekű adatokat - megismerni.

Ennek kapcsán a hivatkozott külön jogszabály a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. számú Kormányrendelet, melynek rendelkezései szerint megjelenési formájától függetlenül környezeti információ minden olyan információ (adat), amely vonatkozik

- a) a környezetre, illetve a környezeti elemek állapotára - ideértve a biológiai sokféleséget és annak összetevőit, valamint a géntechnológiával módosított szervezeteket -, valamint az ezen elemek közötti kölcsönhatásra;
- b) a környezetterhelésre, ideértve a zaj, sugárzás, hulladék, radioaktív hulladék környezetbe történő közvetlen vagy közvetett kibocsátására, ha az hatással van vagy valószínűleg hatással lehet a környezet a) pontban meghatározott elemeire;
- c) környezettel összefüggő intézkedésekre, különösen az azokkal kapcsolatos ágazati politikára, jogszabályokra, tervekre, programokra, megállapodásokra, illetve az a) és b) pontban meghatározottakra hatással lévő vagy valószínűleg hatással lévő tevékenységekre, valamint a környezet és a környezeti elemek védelmére hozott intézkedésekre és tevékenységekre;
- d) a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentésekre;
- e) a c) pontban említett intézkedések és tevékenységek keretein belül használt, költséghatékonysági és más gazdasági elemzésekre és feltevésekre;
- f) az emberi egészség és biztonság állapotára - ideértve az élelmiszerlánc szennyeződését, az emberi életfeltételeket, a kulturális helyszíneket és építményeket - amennyiben azokra a környezeti elemek állapota vagy ezeken az elemeken keresztül a b) vagy c) pontban említett bármilyen tényező vagy intézkedés hatással van vagy hatással lehet.

Az állami szervek, az önkormányzatok - kivéve a bíróságok és a jogalkotó szervek e minőségükben -, a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy

közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek (a továbbiakban: környezeti információval rendelkező szerv) feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni.

A környezeti információhoz való hozzáférés joga, az információ kiadásának kötelezettsége nem csak a közfeladatot ellátó szervek, de egyes esetekben a környezethasználó vonatkozásában is megjelenik. A Kvt. ugyanis kötelezi a környezethasználót arra, hogy az általa okozott környezetterheléssel, környezet igénybevétellel, valamint környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokról kérelemre bárkinek tájékoztatást adjon, s ennek elmulasztása, megszegése esetén a környezethasználó törvényességi felügyeletét ellátó szerv intézkedése kezdeményezhető.

A közérdekű adat (s a környezeti adat is ennek minősül) megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be.

A környezeti információkra a közérdekű adatokra vonatkozó szabályok alkalmazandók, vagyis azok kérésére, kiadására és – az adatkiadási kötelezettség nem megfelelő teljesítése esetén – a jogorvoslatra az az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXXII. törvény (Infotv.) rendelkezései irányadók.

Példa 1. Falusias lakóövezetben egy családi ház udvarán húsfeldolgozási, húsfüstölési tevékenységet kezd az ingatlan tulajdonosa és családja. A tevékenységből eredő bűz és füst folyamatosan zavarja a szomszédos ingatlanokban élőket, azonban nem tudják, hogy milyen jogi keretek között, milyen engedélyek alapján zajlik a tevékenység, így nem tudják azt sem, milyen lehetőségeik vannak a fellépésre. Az üzem kapcsán tájékoztatás a húsfüstölést végző személyektől vagy hatóságtól erre vonatkozóan nem érkezett.

Javaslat: A környezeti információkat bárki, indokainak megjelölése, vagy jogosultságának igazolása nélkül megismerheti, ezért, amennyiben kérdéses egy adott környezethasználat kapcsán, hogy az adott helyen milyen természetes vagy jogi személyek végzik azt, milyen engedélyek felhatalmazása alapján, elsősorban közérdekű adatkiadási kérelem benyújtása célszerű az illetékes hatóságokhoz (jegyző, megyei kormányhivatal járási hivatala, esetleg népegészségügyi szerv). Ehhez segítséget nyújt a jelen anyag [1. számú melléklete](#).

Ha az adatigénylés nem egyértelmű, az adatkezelő felhívja az igénylőt az igény pontosítására. A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.

Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért - az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően - költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell.

A költségtérítés mértékének meghatározása során az alábbi költségelemek vehetők figyelembe:

- a) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költsége,
- b) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó az igénylő részére történő kézbesítésének költsége, valamint
- c) ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége.

Az adatigénylésnek közérthető formában és - amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes - az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni. Ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.

Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy - ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte - elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt.

Az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat.

A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania. A pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell

Példa 2. Az érintett, közfeladatot ellátó közlekedési vállalat által üzemeltetett trolibusz járat zaj és rezgés-kibocsátása zavarja a járat végállomása és fordulója környékén élő lakosokat. Annak érdekében, hogy kiderüljön, az érintett útszakaszon hányan veszik igénybe az adott járatot, s ezáltal a meglévő útvonal fenntartásának vagy esetleges módosításának indokoltsága megállapítható legyen, a panaszosok kérték a közlekedési vállalattól a járat utasainak számára vonatkozó adatokat. A vállalat az adatkiadás költségei között az adatok kigyűjtésével kapcsolatban az azt kigyűjtő munkavállaló munkabérét is arányosan felszámolta

Javaslat: Az adatkiadással kapcsolatos költségtérítésre vonatkozó szabályok alapján az Infotv. perindítási lehetőséget biztosít, amely per soron kívül zajlik.

megindítani az igényt elutasító közfeladatot ellátó szerv ellen. A perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye. Ezen ügyekben a bíróság soron kívül jár el.

Mikor lehet jogszerű az adatok kiadásának megtagadása?

A közérdekű adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.

Emellett a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot - az adatfajták meghatározásával - törvény

- honvédelmi érdekből;
- nemzetbiztonsági érdekből;
- bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
- környezet- vagy természetvédelmi érdekből;
- központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;
- bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;
- a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel

korlátozhatja.

A környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését azonban nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat.

Az adatigénylésnek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni abban a részben, amelyben az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, feltéve, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be.

Fontos tudni továbbá, hogy az adatigénylésnek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni, ha az igénylő nem adja meg nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható.

Ügyféli jogok és azok érvényesítése

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 jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.¹

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, kifejezett 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 vet 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).

Az ügyfelet megilleti 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 kötelezettségként említendőek ugyanakkor 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 megtevesztésére, a döntéshozatal indokolatlan késleltetésére.

Az ügyfélként való részvételre irányuló szándékot jelezni kell, amennyiben az ügyféli jogállást kérőt 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.

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

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

A környezetvédelmi eljárásokban a Kvt. 98. § (1) bekezdése pedig biztosítja a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeknek a működési területükön az ügyfél jogállását a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban.

Az ügyféli jog megnevezés a közigazgatási gyakorlatban alkalmazandó kifejezés, ezt a szóösszetételt gyakran használják a perindítási jogosultságra is, melynek 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 időszakaszban az ügy közigazgatási szakában már ügyféli joggal rendelkezett. Vizsgálódásunk szempontjából tehát elsősorban az a lényeges, hogy ki lehet ügyfél a közigazgatási ügyekben.

A Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártoknak és érdekképviseletnek 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 joggyakorlatra hárult a törvényi rendelkezés egyes elemeinek értelmezése.

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

- a környezetvédelmi érdekek képviselete elégséges, ha az alapszabályban rögzítésre kerül a szervezet önkéntes elhatározása által, így semmilyen külső megerősítésre vagy jóváhagyásra, állami felhatalmazásra nincs szükség ennek a feltételnek a teljesüléséhez
- az érdekek képviselete nem azonos az érdekképviselettel, amely utóbbi kétségtelenül a szakszervezeti formában való érdekképviseletet 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 (egy minimális taglétszámú egyesület is meghatározhatja működési területeként az ország teljes területét)

Az a fogalom, amely többféle értelmezést enged, a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárások fogalma. Erre nézve nem sokkal a törvény hatályba lépése után az EMLA által vállalt ügyek között közvetlenül gyűjthettünk tapasztalatot a bíróságok jogértelmezési gyakorlatából.

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 amellet, 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 első fokon 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.

A környezetvédelmi társadalmi, illetve civil szervezetek kapcsán érdemes szót ejteni az alapítványok rövid életű ügyféli jogáról. Eredetileg a jogalkotó a tagsággal rendelkező egyesületekre alkotta meg az ügyféli jogot, mégis számos, alapítványi formában működő környezetvédelmi szervezet tudott közigazgatási eljárásban ügyféli jogot szerezni a Kvt. 98.§-a alapján. Ennek kapcsán adott a Legfőbb Ügyészség iránymutatást, amikor kiadta VLÜ. 4064/1996. sz. tájékoztatását, amely szerint

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

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.

Érdekesként említhető, 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.

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 szélörömű 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 szélöröműpark engedélyezésébe.

A 4/2010. KJE ügy fogalmaz: *„Mindezek alapján a jogegységi tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás (...) 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.”*

Az idézett KJE tehát mind a központi, mind a helyi környezetvédelmi hatóságok alaphatóságkénti vagy szakhatóságkénti eljárásában engedi a társadalmi részvételt. Ezen felül viszont néhány problémát nem rendez, s több kérdést is megválaszolatlanul hagyott:

- elfogadja el a környezetvédelem, a természetvédelem és a vízügy elválasztását,
- a Kvt.-ben lefektetett környezetvédelmi hatósági eljárás-fogalmat úgy értelmezi, hogy az nem vonatkozik a természetvédelmi és a vízügyi eljárásokra,

⁶ kihirdette a 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.

- csak a környezetvédelmi hatóságok környezetvédelmi szakhatóságkénti eljárásában engedi a társadalmi szervezetek ügyféli jogát,
- kivételt tesz a természetvédelmi ügyekkel, de azok közül csak a természetvédelmi hatósági ügyekben enged társadalmi szervezeti részvételi jogot, azokban azonban már nem, amelyekben természetvédelmi szakhatósági közreműködésre kerül sor,
- nem tisztázza a vízügyi eljárások helyzetét és azt sugallja, hogy azokban nem megengedett a társadalmi szervezetek ügyféli joga.

A fentebb kifejtettek alapján tehát 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.

Az elsődlegesen nem környezetvédelmi tárgyú eljárásokban (pl. építési engedélyezési eljárás), ha a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként jár el – külön jogszabályi rendelkezések szerint – ezáltal biztosítható ezen eljárásokban a környezetvédelmi érdekek érvényesülése.

Környezetvédelmi hatóságként – ha az adott jogszabály másként nem rendelkezik – a ma hatályos szabályok szerint a kormányhivatal illetékes járási hivatalának környezetvédelmi és természetvédelmi osztálya jár el¹⁰, míg a vízügyi engedélyezési-hatósági feladatokat a katasztrófavédelmi szervezetrendszer látja el.

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

¹⁰ 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

szerint a természetvédelmi eljárásokban az ügyféli jogállás a Kvt. előírásai alapján gyakorolható.

Példa 3. (kapcsolódva a Példa 1.-ben kifejtett problémához) A búz és füstszennyezéssel érintett, panaszos lakosságnak tudomására jut, hogy a környezetterhelést okozó kibocsátóval szemben kötelezési eljárás van folyamatban az illetékes környezetvédelmi hatóság előtt, s van egy helyi egyesület is, amelynek alaptevékenységei közé tartozik a környezet védelme is.

Javaslat: Akár a környezetvédelmi egyesület, amelynek működési területe kiterjed az érintett területre, akár az egyes panaszos magánszemélyek bejelentkezhetnek ügyfélként az adott eljárásba, s ezáltal jogot nyernek az iratokba való betekintésre, észrevételek tételére, illetve arra, hogy a döntéssel szemben jogorvoslattal éljenek. Az ügyféli bejelentkezéshez sablon a [2.](#) és a [3. számú](#) mellékletekben található a civil szervezetek, illetve magánszemélyek részére.

NB: A környezetvédelmi egyesület ügyféli bejelentkezéshez csatolni kell az egyesület alapszabályának és a bírósági bejegyzéséről szóló végzésnek a másolatát.

Az ügyféli jogállás megszerzése számos akadályba ütközhet, s ezek legyőzését követően gyakorolhatók az ahhoz kapcsolódó 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 betekinthez 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 figyelmen 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.

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.

Jogorvoslathoz való jog az ügyféli jogállás megtagadása esetén

Amennyiben az adott közigazgatási hatóság az ügyféli jogállást megtagadja, úgy arról külön végzésben kell rendelkeznie.

Példa 4. A környezetvédelmi egyesület ügyféli bejelentkezését a környezetvédelmi hatóság megtagadta. Az erről szóló végzést kézbesítették az egyesület képviselője részére.

Javaslat: Az ügyféli jogállást megtagadó végzéssel szemben a törvény külön fellebbezési lehetőséget biztosít. A fellebbezést a végzés kézhez vételétől számított 15 napon belül kell benyújtani. *Fellebbezéshez sablon a [4. számú](#) mellékletben található.*

Gyakorlati szempontból fontos, hogy az ügyféli jog a lehetőségét teremti meg annak, hogy valaki a környezeti érdekeit érvényesítse, azaz valójában ezzel kezdődik az érdemi feladat, s ezzel indulnak az eljárási cselekmények. Másfelől 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.

Környezetvédelmi tárgyú panaszbejelentés - környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás bejelentése

A Kvt. 97. § (2) bekezdése alapján mindenkinek joga, hogy környezetveszélyeztetés, környezetkárosítás vagy környezetszennyezés esetén a környezethasználó és a hatóságok figyelmét erre felhívja. Az erre vonatkozóan írásban tett felhívásra a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésének megtétele mellett a törvényben előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni.

Panaszbejelentést tehát bárki jogosult előterjeszteni ügyféli jogállástól függetlenül.

A panaszbejelentésekre vonatkozó szabályokat a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény tartalmazza. A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. Az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül el kell bírálni. A bejelentőnek a közérdekű bejelentés megtételekor a nevét és a címét kötelező megadnia, kérheti azonban az anonimitást az eljárás során, azaz hogy a személyes adatai csak az eljárás, intézkedés lefolytatására jogosult hatóság számára legyenek ismertek.

Példa 5. A településen előforduló illegális hulladékégetés (az égetés maró szaga és füstje egyértelművé teszi, hogy nem papírt és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladékot égettek) a szóban forgó ingatlanon, nyílt téren, vagy háztartási tüzelőberendezésében a helyi jegyzőhöz fordulhatunk panasszal.

Javaslat: A bejelentéshez minta az [5. számú](#) mellékletben található.

MELLÉKLETEK

1. *sz. közérdekű adat kiadása iránti kérelem*
2. *sz. civil szervezet ügyfélként történő bejelentkezése hatósági eljárásba*
3. *sz. magánszemély ügyfélként történő bejelentkezése hatósági eljárásba*
4. *sz. fellebbezés ügyféli jog megtagadása esetén*
5. *sz. környezetvédelmi tárgyú panasz bejelentés*