

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**A végrehajtás alkotmányos alapjai, elméleti és gyakorlati tapasztalatok a
környezetvédelmi jogalkalmazás területéről**

Szerző:

dr. Megyesi Dániel

jogtanácsos

Kézirat lezárva: Kecskemét, 2023. május 08.

Bevezető

A tárgyi dolgozatom gyakorlati alapját és hátterét jelenleg a megyei kormányhivatal szervezeti egységeként működő területi környezet- és természetvédelmi hatóságnál¹ (a továbbiakban együtt: környezetvédelmi hatóság) szerzett tapasztalataim adják. Ezen belül egy olyan anonimizált esetet hozok példaként, amely a szakjogász képzés keretében hallgatott, „A végrehajtás alkotmányjogi alapjai” című kurzus is kapcsolódik illetve egyfajta érdekességként szolgálhat, elméleti és gyakorlati jogalkalmazás terén egyaránt.

A környezetvédelmi hatóság előtt már ismert ügyfél egy természetvédelmi feladatokat alapszabályában országos illetékességgel/területi hatállyal maga elé tűző egyesület volt (a továbbiakban: egyesület), amely egy időben korábbi, polgári peres eljárásban született és jogerős ítélet végrehajtását kívánta elérni egy közigazgatási hatósági döntésben.

Az előzmények részletes ismertetését megelőzően a konkrét kérdést és egyben a legnagyobb problémát a hatósági jogalkalmazó előtt a következők szerint fogalmaznám meg. Egy jogerős, polgári ügyszakban született ítélet bármely rendelkezése vajon képezheti-e alapját egy közigazgatási hatósági határozat rendelkezéseinek is? Ennek alapján akár sikeresen lehetne közigazgatási végrehajtást foganatosítani? Ha a válasz részben, vagy egészben nemleges, úgy a jogalkalmazó vállalja-e a konfliktust a kérelem elutasítása miatt? Vagy egyszerűbb áthidalni a kérdést/problémát úgy, ahogy a mesében hallottuk egykoron: „*Vitt is ajándékot, meg nem is.*”²

¹ A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 8/A. § (1) bekezdés 2022. december 30. napjáig hatályos állapota.

² In: Mátyás király rózsát nyitó ostornyeje kötet (gyűjtötte: Kóka Rózália, 2003., Timp kiadó), Mátyás király meg az eszes lány című népmese

Történeti- és jogi tényállás

Dél-alföldi érintettségű területekre vonatkozóan egy megbízott szakértő cég kérelmet terjesztett elő a környezetvédelmi hatósághoz, amely teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció jóváhagyására vonatkozott, valamint működési engedély kiadására. Itt máris több lényeges körülményt ki kell emelni, illetve tisztázni szükséges az ágazati specifikumok miatt. Egyrészt ez egy közigazgatási hatósági eljárás, melyre külön jogszabályok vonatkoznak, jelentős mennyiségben. Elég csak első körben a közigazgatási rendtartás kódexére gondolni, avagy annak mindennapi használatára és az ebből adódó nehézségekre.³ Másrészt a bányák esetében még számos egyéb jogszabály alkalmazása is szükségessé válhat, mivel ez egy komplex-bonyolult terület, jelentős érdeksérelmeket magában hordozva. Nem csak a környezet- és természetvédelmi jogszabályok a fajsúlyosak ilyenkor, hanem még a vízügy-vízvédelem, talajvédelem, ingatlanügy (a termőföldek más célú hasznosítása miatt) és természetesen a bányászati hatósági hatáskörök vizsgálata nélkülözhetetlen.

A tárgyi eset annyiban egyszerűbb helyzet volt, hogy nem új területet kívántak igénybe venni, hanem egy már meglévő bányatelek - környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatását követően - 10 évre kiadott környezetvédelmi engedélye lejárt és jogszabály erejénél fogva kellett a teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálatot lefolytatnia az érdekeltnek, valamint az arról szóló dokumentációt az illetékes hatósághoz benyújtania.⁴

A környezetvédelmi hatóság a fentebb foglaltak alapján az általa lefolytatott közigazgatási hatósági eljárás eredményeképpen, valamint a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 79. § (1) bekezdése szerint a felülvizsgálat eredménye alapján

- a) engedélyezi a tevékenység folytatását (a továbbiakban: **működési engedély**);
- b) az engedély megadásával egyidejűleg a szükséges környezetvédelmi intézkedések megtételére kötelezi az érdekeltet, ideértve a kormányrendeletben meghatározott biztosítékadási, illetve környezetvédelmi biztosítási kötelezettségeket is;
- c) korlátozza, felfüggeszti vagy megtiltja a tevékenység folytatását, illetőleg az erre hatáskörrel rendelkező szervnél azt kezdeményezi.

³ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)

⁴ A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 11. § (3) bekezdése

A tárgyi esetben a Kvt. fentebb hivatkozott jogszabályi rendelkezései, valamint az eljárás során megállapított tényállás alapján a környezetvédelmi hatóság működési engedélyt adott és az engedélyest/jogosultat különböző előírások betartására kötelezte. Ez tehát egy közigazgatási hatósági határozat formájában kiadott döntés, amely véglegessé vált, azzal szemben jogorvoslati kérelmet nem terjesztettek elő, közigazgatási pert nem indítottak az eljárásban részt vett felek.

Fontos megjegyezni, hogy a Kvt. 79. § (1) bekezdése szerint kiadott működési engedély egy általános, alapvető kereteket rögzítő hatósági döntés és ezzel összefüggően egy esetleges végrehajtás foganatosítása problémás feladat a környezetvédelmi hatóság szempontjából. Ugyanis az ilyen típusú engedélyekben jogszabályi rendelkezésekre vissza vezethető, általános előírások szerepelnek, melyek megsértése esetén az ágazati jogszabályok alapján indulhatnak olyan egyedi-hivatalbéli eljárások, melyek eredményes lefolytatását lezáróan szankcionálásra kerülhet sor (pl. bírság kiszabása, tevékenység korlátozása).

Noha a Kvt.-nek nincsen az Országgyűlés által elfogadott hivatalos indokolása, a törvényjavaslatok előterjesztőinek, valamint a módosító indítványok összegzéseit magába foglaló kommentárjait érdemes alapul venni. Ezek szerint az uniós országokban már bevált gyakorlat a környezeti teljesítményértékelés (auditálás), mint a tevékenység környezetben való megfelelésének önkéntes alapon való vizsgálata. Ez önmagában még csak nem is igényelne törvényi szabályozást. Abban az esetben azonban, ha ezt a tevékenység gyakorlója hivatalos elismeréssel kívánja „quasi” hatósági döntési szintre emelni, szükséges a döntéshez a hatóságnak hatáskört biztosítani. Az érdekelt ilyen irányú kérelme esetén - a törvényjavaslat szerint - a hatóság a jóváhagyását megadhatja a vizsgálat eredményei alapján.⁵

Az idő múlásával az ügy végül nem maradt lezárt állapotban, mivel az egyesület megkereste a környezetvédelmi hatóságot a tárgyi helyszínre vonatkozóan. Az egyesület jelezte, hogy korábban természetvédelmi szempontok miatt a bányászati tevékenységet folytató engedéllyel szemben fellépett, valamint az egyesület által védendőnek tekintett értékek védelme miatt további intézkedések megtétele indokolt. A környezetvédelmi hatóság az egyesület részére a tárgyi

⁵ Indokolás a Kvt.-hez, Wolters Kluwer Jogtár, jogi adatbázis (<https://uj.jogtar.hu/>) - gyűjteményes adatbázis, utolsó letöltés időpontja: 2023. január 12.

közigazgatási hatósági ügyben ügyféli jogállást állapított meg⁶ és egyúttal tudomására hozta a releváns ténybeli körülményeket, különös tekintettel arra, hogy a jogosult mely ügyszámon teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció és kérelem alapján lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel végleges határozatban kiadott működési engedéllyel rendelkezik.

Az egyesület ezen túlmenően az első beadványában arra is hivatkozott, hogy az engedélyes/bányavállalkozóval szemben jogerős polgári ítélettel rendelkezik, mely alapján a bányatelek egy kisebbik részének használatát az illetékes járásbíróság korlátozta. A hivatkozott ítélet tartalmát a környezetvédelmi hatóság vizsgálta és felhívta az egyesület figyelmét a következőkre. Az ítélet a bányatelek egyik (kisebbik részét magába foglaló) ingatlanára vonatkozó polgári peres eljárást lezáró bírósági döntés, melynek végrehajtására a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) rendelkezéseit kell alkalmazni. Az ítélet lehatárolja azon területet, ahol a bányatevékenység mely körülmények fennállása alapján nem folytatható, így a kötelezett számára ennek ténye ismert.

A környezetvédelmi hatóság kiemelte az egyesület részére, hogy az ítéletben foglalt rendelkezések tekintetében végrehajtással összefüggő hatáskörrel és illetékességgel nem rendelkezik. Ennek jogi háttere is következetes, mivel a természet védelméről szóló törvény felhatalmazást ad arra, hogy a természeti területek és értékek jogellenes károsítása, veszélyeztetése esetén a természet védelme érdekében természetvédelmi célú egyesületek fellépjenek, illetve a védett természeti érték, terület károsítója, veszélyeztetője ellen pert indíthatnak.⁷ Ilyen perben a bíróságtól a felperes kérheti, hogy a veszélyeztetőt, károsítót tiltsa el a jogsértő magatartástól, avagy kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.⁸ Ez alapján tehát egyértelmű, hogy ilyen típusú jogvitában polgári peres eljárást folytat le az illetékes bíróság, melyben mellérendelt felek vesznek részt és a közöttük ténylegesen eldöntött jogvitát ítéletben határozza meg a bíróság.

A fentebb foglaltakat követően az egyesület ismételt beadvánnyal élt a környezetvédelmi hatóság irányába és kérte, hogy az ítélet alapján a működési engedélyt kiadó határozatot módosítsa. Ezt

⁶ Ákr. 10. §, Kvt. 98. § (1) bekezdés, Legf. Bír. Kfv.IV.37.056/2011/5., Kúria Kfv.VI.37.525/2011/5., Legf. Bír. Kpkf.VI.37.210/2000/2., Legf. Bír. Kfv.II.39.116/2007/10., Ákr. 80. § (1) és 81. § (4) bekezdés és 81 § (1) bekezdése

⁷ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 65. § (1) bekezdés b) pontja, Kvt. 99. § (1) bekezdés b) pontja

⁸ Tvt. 65. § (2) bekezdés, Kvt. 99. § (2) bekezdése

követően a környezetvédelmi hatóság az álláspontját megismételte az egyesület irányába, valamint a fentebb hivatkozott jogértelmezését a továbbiakban is fenntartotta.

Az egyesület a környezetvédelmi hatóság álláspontját nem fogadta el és további jogorvoslatot kívánt igénybe venni, így közigazgatási pert kezdeményezett. Az illetékes törvényszék az egyesület keresetlevelet visszautasította, mivel az több szempontból is elkésettnek minősült.⁹

Így tehát a jogértelmezési vitára közigazgatási per alapján „nem került pont”, az illetékes bíróság nem kerülhetett abba a helyzetbe, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmezésébe bocsátkozzon. Ugyanakkor a részben elméleti problémát tovább fokozza azon körülmény, hogy a bányászati tevékenységek tekintetében hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bányahatóság/társhatóság hasonló ténybeli körülményekre visszavezethetően az általa kiadott hatósági döntésben előírási pontba helyezte, hogy az egyesület által hivatkozott polgári perbíróóság ítéletében foglaltakat be kell tartani. Mindezek alapján keletkezett egy olyan közigazgatási hatósági határozat, melynek rendelkező részében egy polgári peres ítélet betartására kötelezték az engedélyes személyét.

Az alapjogi-alkotmányossági konfliktus

Az Alaptörvény kimondja: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*¹⁰

Álláspontom szerint a fentiekben felvázolt jogértelmezési vitában a környezetvédelmi hatóság az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésének maximálisan eleget tett, nem állapítható meg olyan mulasztás, mely szerint ezzel ellentétes, alapjogi szinten is értelmezhető jogsérelem fennállna.

Szintén releváns alaptörvénybeli rendelkezés a következő: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”*¹¹

⁹ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 39. § (1) bekezdés és a 48. § (1) bekezdés i) pontja

¹⁰ Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés

Álláspontom szerint a tárgyi körülmények között a környezetvédelmi hatóság maximálisan eleget tett a hivatkozott alaptörvényi rendelkezésnek, hiszen több ízben lehetőséget biztosított arra, hogy a természetvédelmi feladatokat ellátó egyesület beadvánnyal forduljon a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv irányába. Továbbá a környezetvédelmi hatóság többszörösen a vonatkozó eljárási szabályoknak megfelelően részletes és indokolt választ adott a beadványok tartalmára.

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”¹²

Az Alaptörvény fentebb hivatkozott rendelkezése nem sérült, az egyesület polgári peres eljárás eredményeképpen a természetvédelmi céljait részben elérte, és ha annak sérelme esetlegesen megvalósult is, illetve a jogerős ítéletben foglaltaknak a bányavállalkozó nem tett eleget, úgy a Vht. alapján van lehetősége az egyesületnek a végrehajtás megindítására. Kiemelem, hogy a környezetvédelmi hatóság tájékoztatását követően az egyesület végrehajtás elrendelése iránti kérelmet is előterjesztett az ítéletet hozó járásbíróság irányába, ugyanakkor azt bárminemű érdemi intézkedést megelőzően visszavonta. Hiba volt továbbá az egyesület részéről, hogy a végrehajtási eljárás megindítását a környezetvédelmi hatósággal szemben kérelmezte, noha a közhatalmi feladatokat ellátó szervezet a polgári peres eljárásban egyáltalán nem volt érintett, továbbá az ítélet rá nézve semmilyen rendelkezést nem tartalmaz.

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”¹³

Az egyesület tekintetében az Alaptörvény fenti rendelkezései a továbbiakban is adóttak, azonban az egyes eljárási formákat és típusokat - a tárgyi tényállás alapján - többszörösen összekeverte. Polgári perbíróság ítéletét kívánta közigazgatási hatósági határozatban érvényesíttetni, ezzel pedig végső soron a hatalmi ágak elválasztásának alapelve sérült, nem utolsó sorban a hatáskör elvonásának tilalma is felmerülhet, ha a kérelemnek egy közigazgatási hatóság eleget tesz.

¹¹ Alaptörvény XXV. cikk

¹² Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés

¹³ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés

A legnagyobb - alkotmányjogi szempontból is releváns - konfliktust tehát alapvetően a hatalmi ágak elválasztásának kérdésköre eredményezi. Ha egy bírósági ítéletet kell végrehajtani, akkor az arra vonatkozó végrehajtási jogi szabályok/rendelkezések szerint kell eljárni. Erre tekintettel főszabály szerint a Vht.-t kell a jogkereső félnek alapul vennie, különös tekintettel akkor, ha a polgári peres eljárást lezáró ítélet rendelkezéseinek nem tett eleget a peresztes fél.

Összegzés

1.) Álláspontom szerint problémát jelent, hogy egy olyan egyesület sincs teljesen tisztában az egyes hatásköri és illetékességi kérdésekkel, amely számos hatósági és bírósági eljárásban vesz részt, mint érdekelt. Mindez azért releváns, mert bár ha nem is rendelkeznek jogvégezett, vagy gyakorló jogász tagokkal, mégis van tapasztalatuk a különböző eljárások terén, így egyfajta „többlet tudással” való rendelkezés elvárható a részükről. Így tehát kifogásolható a hatalmi ágak elválasztásának negligálása, illetve az eljáró hatóság által adott tájékoztatások figyelmen kívül hagyása és további, alaptalan eljárások kezdeményezése.

2.) Alkotmányossági szempontból egyértelműen aggályos az, ha a bányászati-, vagy bármely más hatáskörrel rendelkező hatóság az esetleges jövőbeli konfliktusok elkerülése céljából hatósági határozat részévé tesz egy olyan bírósági ítéletet, amely polgári peres eljárásban keletkezett és annak végrehajtására teljesen más jogszabályok alkalmazása szükséges. Álláspontom szerint ez kirívóan okszerűtlen és szakszerűtlen jogalkalmazást valósít meg, valamint a hatáskör elvonás tilalmát is megvalósítja. Nem utolsó sorban megoldást sem jelent az alap problémára, hiszen egy esetleges közigazgatási végrehajtás során ez további nehézségeket, ad absurdum még károkozást is előidézhet.