



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

A társadalmi szervezetek jogállásával kapcsolatban a termőföldvédelmi eljárásokban

Panasz

1. A kérelmező civil szervezet 2009. november 3. napján fordult panasszal a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodájához. Az előadott tényállás szerint a panaszos ügyfélként kívánt részt venni a Budakeszi 081/1-11 helyrajzi számú termőföld más célú hasznosításának engedélyezése iránti eljárásban. Az említett ingatlanok a HUDI 20010 jelű Natura 2000 terület részei. A Budakörnyéki Földhivatal 2009. június 17-én hozott 10.396-7-10.406-7/2009 számú végzésével elutasította a kérelmet arra hivatkozva, hogy az ügy nem tekintendő környezetvédelmi ügynek. A döntéssel szemben a panaszos nem fellebbezett.

Említést kell tenni azonban arról, hogy a konkrét ügyet egy másik beadvány alapján vizsgáltuk. A JNO-188/2010 számú Állásfoglalásunkban kimondtuk, hogy a környezetvédelmi természetvédelmi és vízügyi főfelügyelőségnek a pest megyei földhivatal eljárásában adott szakhatósági állásfoglalása ellentétes a Ket. előírásaival, valamint az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet hatásbecsléssel kapcsolatos szabályaival. A határozat megsemmisítése érdekében felügleleti eljárást kezdeményeztünk a vidékfejlesztési miniszternél.

2. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A 27/B. § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszásságok kivizsgálása

vagy kivizsgálata, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

Tekintettel arra, hogy a civil szervezet a végzéssel szemben nem fellebbezett, a panasz alapján a konkrét ügyet illetően nem indítottam vizsgálatot. Tekintettel azonban a kérdésnek a konkrét ügyön túlmutató jelentőségére, a környezetvédelmi ügyekben alkalmazott ügyfélfogalommal, illetve az ügyféli státusszal kapcsolatos eltérő és néhány esetben visszás joggyakorlatra, az Obtv. 27/B. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva szükségesnek látom az ügyféli jogállás hivatalbóli értékelését.

Jogi Elemzés

Az ügyféli jogállás jelentősége

3. Az ügyféli jogállással kapcsolatos alapvető szabályokat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1)-(8) bekezdése tartalmazza.

4. A 15. § (1) bekezdése szerint: „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.” Ezen általános ügyfélfogalom mellett azonban a törvény számos kiegészítő szabályt tartalmaz, illetve lehetőséget biztosít arra, hogy törvényi vagy kormányrendeleti szinten a jogalkotó az ügyféli jogállással kapcsolatos egyéb szabályokat állapítson meg.

5. A 15. § (5) bekezdése értelmében: „Meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.”

6. Szemben az „érintettség” alapuló általános ügyfélfogalommal az (5) bekezdésben a törvény a közérdek érvényre juttatása érdekében ügyféli jogokkal ruház fel olyan társadalmi szervezeteket, melyek az ügyben „személyesen” nem tekintendők érintettnek. Az említett „actio popularis” jellegű jogintézmény a korábbi államigazgatási eljárási szabályozáshoz képest új elemként került be a Ket. ügyfélfogalommal kapcsolatos rendelkezései közé azzal a céllal, hogy meghatározott eljárásokban biztosítható legyen a lehető legszélesebb körű társadalmi részvétel.

7. E szabály alapján biztosít ügyféli státuszt a társadalmi szervezeteknek például a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 98. § (1) bekezdése, mely szerint: „A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviseletnek nem minősülő - a hatásterületen működő - társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.” E rendelkezés alapján tehát a környezetvédelmi civil szervezetek ügyfélnek minősülnek, jogosultak az eljárásban való részvételre és gyakorolhatják a Ket. által biztosított valamennyi ügyféli jogosultságot. Kérdés azonban, hogy melyek azok az ügyek, ügyfajták, melyekben e civil szervezeteknek ügyféli státuszt kell biztosítani.

8. Általános, nem csak a földhivatali eljárásokat érintő visszás gyakorlat, hogy a hatóságok meglehetősen eltérően értelmezik a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmát, mely sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét és annak sokszor tapasztalható leszűkítő értelmezése ellentétben áll az egészséges környezethez való jog alkotmányos tartalmával.

9. Az Alkotmány 18. §-a értelmében: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” A 70/D. § (1) bekezdése értelmében: „A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.”

10. Az említett alkotmányos rendelkezések alapján kialakított következetes alkotmánybírói gyakorlat szerint az egészséges környezethez való jog „önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is /28/1994. (V. 20.) ABH/

11. Az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelességet jelenti. „A jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíró) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem - a dogmatikai lehetőségek határai közt - mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít.”

12. Az említett intézményvédelem biztosítása tehát az állam elsőrendű kötelessége, melynek többek között a környezetvédelmi tárgyú anyagi és eljárásjogi jogszabályok megalkotásával és kikényszerítésével tesz eleget.

13. Az Alkotmánybírói döntései, így például a 27/1995. (V. 15.) AB határozat, a 14/1998. (V. 8.) AB határozatot vagy a 106/2007. (XII. 20.) AB határozat nyomatékosították, hogy az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ából folyó követelmények nem kizárólag a természetvédelemre, hanem a környezetvédelemre általában is irányadók, így tehát a környezetvédelmen belül az épített környezetre is.

14. Az említett érvelés kialakításakor az AB tehát az egészséges környezethez való jog tágabb értelmezése mellett döntött. A környezetvédelem egyfajta gyűjtőfogalomként funkcionál, mely magában foglalja a Kvt. 3. § (1) és (2) bekezdésében felsorolt összes jogágazatot, így a természetvédelemmel és az épített környezet védelmével kapcsolatos kérdéseket is. A Kvt. 3. § (1) bekezdése szerint a törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek – egyebek mellett- a termőföldről és az épített környezet alakításáról és védelméről. A 3. § (2) bekezdés szerint az élővilág változatossága, élőhelyeinek megőrzése, a tudományos, kulturális vagy esztétikai értékekkel bíró területek, képződmények, létesítmények megőrzése és helyreállítása érdekében - e törvénnyel összhangban - külön törvények rendelkeznek például a természet és a táj védelméről.

15. A Kvt. hivatkozott rendelkezése mellett mind annak koncepciója, mind pedig annak logikája azt mutatja, hogy a környezetvédelem egy komplex védelmi rendszer, mely valamennyi a Kvt. 4. § 1. pontjában található környezeti elemet és a környezeti elemek

összességét jelentő környezetet védi. A hivatkozott rendelkezés szerint környezeti elem a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői.

16. A környezetvédelmi ügy fogalmának értelmezése a hatósági gyakorlatban igen eltérő. Az értelmezéshez adott ugyanakkor segítséget a Legfelsőbb Bíróságnak a vizsgálat indításakor hatályban volt 1/2004 KJE számú döntése, mely kimondta, hogy a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmát a Kvt. és a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak együttes értelmezésével lehet meghatározni. Ennek alapján környezetvédelmi hatósági eljárásnak minősíthető minden olyan eljárás, melyben környezetvédelmi igazgatási feladatot ellátó szerv hatósági jogkörben jár el, illetve azok az eljárások, melyben a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként vesz részt. E logikai érvelés több elemét megőrizte az említett jogegységi döntést felváltó 4/2010. (X. 20.) KJE számú döntés, mely a bíróságok, illetve ezáltal a hatóságok számára is irányadó a környezetvédelmi ügy fogalmának értelmezésére vonatkozóan.

17. A jogegységi határozat jellegéből adódóan a bíróságokra nézve rendelkezik kötelező erővel, azonban tekintettel az Alkotmánynak a közigazgatás feletti bírósági ellenőrzést biztosító 50. § (2) bekezdésére és a bíróságoknak a jogrendszerben elfoglalt alkotmányos pozíciójára, a döntésre a közigazgatási hatóságoknak is figyelemmel kell lenniük. A környezetvédelem szempontjából fontos ügyekben a területileg illetve szakmailag érintett közösségek részvétele, azaz a környezetvédelmi demokrácia szempontjait prioritásként kezelő megközelítés pedig nem csak a nemzeti jog alapján követelmény, ugyanezen értelmezés olvasható ki a nemzetközi környezetvédelmi szabályozásból is.

Ügyféli jogok a termőföld más célú hasznosításának engedélyezésére irányuló eljárásban

18. A panaszos által kifogásolt ügyben a hatóság arra hivatkozással utasította el az ügyféli jogállás iránti kérelmet, hogy a termőföld más célú hasznosításának engedélyezése iránti eljárás nem tekintendő környezetvédelmi ügynek, a hatóság álláspontja szerint „a termőföldvédelmi hatósági eljárásban a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként nem vesz részt. Hivatkozik a hatóság arra is, hogy, „a termőföld Natura 2000 területen van, így a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézetről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: rendelet) szerint táj- és természetvédelmi szakkérdésben működik közre az illetékes környezetvédelmi hatóság.”

19. A termőföldvédelmi hatósági ügyekben az alapvető eljárási szabályokat a Ket. tartalmazza. Ilyennek tekinthetők például az ügyféli jogállással kapcsolatos, a 15. § (1)-(8) bekezdésben található rendelkezések, valamint a szakhatósági közreműködéssel kapcsolatos előírások, melyek közül a 44. § (1) bekezdésének a vizsgálat indításakor hatályos szövege kimondja, hogy: „Jogszabály elrendelheti, hogy a határozat meghozatala előtt más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) állásfoglalását kell beszerezni.”

20. Tekintettel azonban arra, hogy a közigazgatási eljárásokra vonatkozóan nem lehet egységes átfogó kódexjellegű szabályozást kialakítani, a törvény lehetőséget ad arra, hogy az egyes ágazatok szabályainak megalkotására az adott ágazatra vonatkozó anyagi jogi és

eljárásjogi szabályok sajátosságainak figyelembevételével kerüljön sor. Ilyen előírásokat tartalmaz a rendelet is, mely a földhivatalok hatáskörébe tartozó eljárásokra (ingatlan-nyilvántartási eljárás, termőföld hasznosításával és védelmével kapcsolatos eljárás stb.) nézve ír elő részletszabályokat. A termőföld más célú hasznosításának engedélyezésére irányuló eljárásra vonatkozó rendelkezéseket a rendelet 15-17. §-a valamint annak 2. számú melléklete tartalmazza.

A rendelet 17. § (1) bekezdése értelmében a Kormány a földhivatalnak a 2. mellékletben meghatározott eljárásaiban, az abban meghatározott feltételek fennállása esetén és szakkérdés elbírálása tekintetében, a 2. melléklet szerinti hatóságokat szakhatóságként jelöli ki. A 2. számú melléklet tartalmazza többek között a termőföld más célú hasznosításának engedélyezésére irányuló eljárás során kötelezően közreműködő szakhatóságokat, mely szerint, ha a termőföld vízvédelmi, országos jelentőségű védett természeti területen vagy Natura 2000 területen van, úgy szakhatóságként az illetékes környezetvédelmi felügyelőség részvétele az eljárásban kötelező.

21. Az idézett jogszabályok egyértelművé teszik, hogy a kérdéses vizsgálatunkat érintő ügyekben a környezetvédelmi hatóság, mint természetvédelmi kérdésben eljáró hatóság szakhatósági jogkörrel rendelkezik.

22. Amennyiben tehát az ilyen eljárásokban a hatáskörrel rendelkező hatóság nem biztosítja a jogszabályi követelményeknek és az 4/2010 (X. 20.) KJE számú döntésnek megfelelő ügyféli jogállást azzal alapvetően sérti a társadalmi részvétel szabályait és e joggyakorlat az egészséges környezethez való jog szempontjából visszas.

23. Az ügyvel kapcsolatos állásfoglalásunk tervezetét 2010. július 6-án véleményezésre megküldtük a vidékfejlesztési miniszternek. A miniszter válaszelevelében kifejtette, hogy a konkrét ügyben a civil szervezet ügyféli jogát véleménye szerint milyen feltételekkel kell biztosítani. A miniszter véleménye több ponton eltér az Iroda által készített állásfoglalás tervezetében foglaltaktól; ez leginkább a környezetjog és az egyéb ágazati eljárások viszonyát, illetve az ezen eljárásokban biztosítandó ügyféli jogok szerepét érinti. Tekintettel azonban arra, hogy a konkrét ügy eldöntését e véleménykülönbség nem befolyásolja, annak részletes ismertetésétől eltekintünk.

Az Obtv. említett 27/B. § (1) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy az ombudsman a jogszabályok érvényesülésének biztosításában közreműködve a fontosabb, a környezet védelmét szolgáló jogintézmények, így például az ügyféli jogokkal kapcsolatos szabályok gyakorlati alkalmazását ellenőrizze és azt általános jellegű, egyedi ügyekhez kevésbé kötődő állásfoglalásokban, jogszabály-tervezetek véleményezéséhez kapcsolódva vagy tudományos konferenciákon értékelje. Ezen általános állásfoglalások és egyéb említett kommunikációs csatornák fő célja annak biztosítása, hogy a környezetvédelmi jogot, illetve a szabályozás irányait alapjaiban meghatározó intézményvédelmi kötelezettséget, annak fontosságához igazodva érvényesítse mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazó.

24. Véleményünk kialakítását, azaz állásfoglalásunk tervezetének módosítását alapvetően befolyásolja a 4/2010. (X. 20.) KJE jogegységi határozat, mely több ponton konkretizálja az ugyanabban a tárgyban született hivatkozott korábbi jogegységi döntést, megőrizve ugyanakkor annak bizonyos elemeit. A döntés szól a társadalmi szervezetek jogállásáról környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben, valamint perindítási és keresetelési jogáról közigazgatási perekben.

25. A határozatban a Legfelsőbb Bíróság kifejti, hogy „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.”

26. Tekintettel tehát az Állásfoglalás tervezetében ismertetettekre, valamint az új jogegységi határozatra fenntartom az intézkedésben foglaltakat mivel a tárgybéli eljárás során a hatóság nem biztosította az ügyféli jogállást a civil szervezet részére, mely megoldás az egészséges környezethez való jog szempontjából visszas. Kétségtelen, hogy jóllehet a hatósági gyakorlat 2004 után is bizonytalan volt e kérdést, azaz a környezetvédelmi hatósági ügy fogalmát illetően, azonban az új jogegységi határozat kihirdetését követően azt valamennyi hasonló ügyben alkalmazni kell. Szeretném azonban megjegyezni, hogy a kérdésnek, azaz az ügyféli jogok szerepének a hatósági eljárásokban az egyedi ügyön túlmutató jelentősége van. Meg kell jegyezni, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak az ügyféli jogállást korlátozó döntésével több aspektusból sem értünk egyet, azonban annak értékelésére hatáskörünk nem terjed ki. Irodánk több ügyben foglalkozott e témával és ennek tapasztalatait, illetve a jogegységi döntés tényleges és potenciális hatásait egy a társadalmi részvétellel kapcsolatos általános vizsgálat keretében szándékozunk értékelni.

Intézkedés

27. Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy a földművelésügyért és vidékfejlesztésért felelős miniszter mint a földhivatalokat irányító miniszter tegye meg azon intézkedéseket, melyek a földhivatalok tárgybéli eljárásainak a Legfelsőbb Bíróság 4/2010. (X. 20.) KJE jogegységi határozatával megegyező tartalmú egységesítése érdekében szükségesek, mivel állásponantom szerint az ügyféli jogállás biztosításával kapcsolatos ettől eltérő joggyakorlat az egészséges környezethez való jog szempontjából visszas.

Budapest, 2011. január 21.

dr. Fülöp Sándor,
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa