

Szamek Gabriella:
A környezetigazgatás átalakítása

2015 április elsejével lépett hatályba az a rendelkezéscsomag, amely átalakította a hazai környezetigazgatás struktúráját.¹ Korábban tíz környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség volt az ország területén, amelyek felett általános másodfokú szervként az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség működött. Illetve volt környezetvédelmi hatásköre a települési önkormányzatok jegyzőinek is, (például zajvédelem), ebben az esetben a másodfokú szervként valamelyik környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség járt el.² Ezen rendelkezések természetesen nem csak a környezetigazgatást érintették, én jelen írás keretében azonban csak a környezetigazgatással kívánok foglalkozni.

A mostani változások nem érintették a vízügyi igazgatást, amelyet 2014. január elsejével integráltak a katasztrófavédelem szervezetébe. A vízügyi hatásköröket jelenleg az Országos Vízügyi Hatóság, valamint 12 vízügyi igazgatóság látja el.³

Az új szabályozás értelmében a 10 környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőséget a megyei/fővárosi kormányhivatalokba integrálták. Mivel a felügyelőségek nem a megyehatárokhoz igazodtak, hanem regionális szinten voltak megszervezve, a szervezés alapját a folyók és a vízgyűjtőterületeik adták, ezért a korábbi székhelyük szerinti a megyei/ fővárosi kormányhivatalba integrálták azokat.

Megszűnő környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség	Jogutód fővárosi és megyei kormányhivatal
1. Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség	Csongrád Megyei Kormányhivatal
2. Dél-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség	Baranya Megyei Kormányhivatal
3. Észak-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség	Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal
4. Észak-magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal

¹ Ezen írás a „New tendencies of regulating the Single Market and their effects on the organization and functioning of public administration” című kutatás keretében készült. (No. OTKA K 112550, projektvezető: Prof. Dr. Marianna Nagy).

² Ezen rendelkezések természetesen nem csak a környezetigazgatást érintették, jelen írás azonban csak a környezetigazgatással foglalkozik.

³ A vízügyi igazgatási, valamint a vízügyi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 482/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet.

5. Felső-Tisza-vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei kormányhivatal
6. Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség	Pest Megyei Kormányhivatal
7. Közép-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség	Fejér Megyei Kormányhivatal
8. Közép-Tisza-vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség	Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal
9. Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség	Vas Megyei Kormányhivatal
10. Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség	Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal és Békés Megyei Kormányhivatal (gyulai kirendeltség) ⁴

A környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek (a továbbiakban: felügyelőségek) 2015. március 31-én beolvadással szűntek meg, általános jogutódjuk a fent vázolt elv szerinti fővárosi és megyei kormányhivatal. Eltérést jelentett a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség ahol a gyulai kirendeltség által ellátott feladat- és hatáskörök, valamint az ahhoz kapcsolódó jogviszonyok tekintetében a Békés Megyei Kormányhivatal lett az általános jogutód.

A beolvadást követően e szervek a központi államigazgatási szerv, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség önálló jogi személyiséggel nem rendelkező, több megyére kiterjedő illetékességű szervei. Szervezeti egysége jogutódja a jogszabályban megállapított feladat- és hatáskörök és az ahhoz kapcsolódó jogviszonyok tekintetében, az alapító okiratban foglaltak szerint, az a fővárosi és megyei kormányhivatal tekintendő, amely a feladat- és hatáskör címzettje lett.⁵

A kormányhivatalokban a feladat és hatáskörök címzettje a kormány megbízott. A kormány megbízottakat a Miniszterelnökséget vezető miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki. A kinevezés feltétele a büntetlen előélet, a magyar állampolgárság, valamint hogy az országgyűlési képviselők választásán választható legyen. Szakmai elvárások tehát nem érvényesülnek a kormány megbízottal szemben a kinevezés feltételeiben. Ezért a kormány megbízott nem tekinthető szakmai vezetőnek.

Tehát a környezetigazgatást a kormány megbízott vezette kormányhivatalba integrálták főosztályként, ahol a feladat és hatáskörök címzettje a kormány megbízott. A kormány megbízott kiadmányozási joggal élhet, de a döntés a nevében születik. A

⁴ 66/2015. (III.30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 3. számú melléklet alapján saját szerkesztés.

⁵ Uo. 29. §.

kormányhivatal főosztályait és osztályait együttműködésre kötelezték, ezzel megszűntek az önálló feladat és hatáskörrel rendelkező felügyelőségek. Az aktus-felülvizsgálatra jelenleg továbbra is az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség jogosult.

Érdekes, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM utasításban azon kormányhivatalok esetében, amelyek feladat és hatáskörébe beletartozna a környezetigazgatás, az utasítás nem említ ilyen funkciót, helyette a környezetszennyezés csökkentésének irányítása található meg. Míg természetvédelem esetében szerepel a természet- és tájvédelem igazgatása és támogatása funkció is.

Problémát jelenthet a továbbiakban a következő két rendelkezés:

„3. § (1) A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) „A környezethasználat feltételei és hatósági engedélyezése” alcíme a következő 66/A. §-sal egészül ki:

66/A. § (1) A környezethasználattal járó tevékenység engedélyezésére irányuló hatósági eljárásban a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

(2) A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne vagy károsítana.”⁶

22. § A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 14. §-a a következő (5) bekezdéssel egészül ki:

„(5) Amennyiben a 44. § (1) bekezdése szerinti szakkérdést a hatóságként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálja, a szakkérdés vizsgálatával kapcsolatban kormányrendelet e törvény rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg, ennek során elrendelheti e törvény szakhatósági eljárásra vonatkozó egyes szabályainak megfelelő alkalmazását.”⁷

E két rendelkezést összevetve kitűnik a korábbi közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) szerinti szakhatósági rendszer átalakítása. A környezeti hatóságok korábban vagy eljáró (döntést hozó/ügydöntő) hatóságok vagy pedig szakhatóságok lehettek. A jelenlegi rendszerből az olvasható ki, hogy ha a döntést hozó hatóság a kormányhivatal valamelyik főosztálya/osztálya, akkor a Környezet és Természetvédelmi Főosztály nem szakhatóságként jár el, hanem szakkérdést vizsgál. Ez a rendszer több szempontból is aggályos lehet.

- A szakhatóságkénti eljárás együttdöntési jogot ad a szakhatóságnak. Ez a szakhatósági hozzájárulás. A hozzájárulást a döntéshozó hatóság határozatába kell foglalni, azon a döntést hozó szerv nem változtathat. Amennyiben a szakhatóság

⁶ 2015. évi VIII. törvény a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról.

⁷ 2015. évi VI. törvény egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról.

valamilyen kérdésben a hozzájárulást megtagadja, úgy a döntést hozó szervnek is elutasító döntést kell hozni. A szakhatósági hozzájárulás ezen elutasító döntés keretében vizsgálható felül. A szakhatósági hozzájárulás beszerzésének elmulasztása semmisségi ok.⁸ Ezen jellemzők nem érvényesülnek, ha a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály szakkérdést vizsgál. Itt egy másfajta jogintézmény érvényesül majd, ennek működéséről jelenleg nem sokat tudunk.

- Az 1998-as Aarhusi Egyezmény alapján⁹ megilleti a környezetvédelmi társadalmi szervezeteket a részvétel azon ügyekben, amelyek érintik a környezetvédelmét. A Ket. 15. § (5) bekezdése ennek megfelelően adta meg a társadalmi/civil szervezeteknek az ügyfélképeséget.¹⁰ Ezt a rendelkezést értelmezte a Kúria is a 4/2010 Közigazgatási Jogegységi Határozatában. Arra a következtetésre jutott, hogy az ügyféli jogállás társadalmi szervezeteket¹¹ azokban a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő. A jelen rendszerben tehát, ha nem szakhatóságként jár el a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály, hanem szakkérdést vizsgál, akkor kérdéses, hogy hogyan fog érvényesülni a társadalmi részvétel.

A most felállt környezetigazgatási rendszer gyakorlati működése felvet néhány kérdést, ahhoz azonban, hogy tényleges választ kapjunk ezekre, az eltelt másfél hónap még nem biztosít elég időt. Bízom benne, hogy a gyakorlat képes lesz kezelni az itt vázolt problémákat, illetve a döntéshozók a tapasztalatoknak megfelelően módosítanak majd a rendszeren.

⁸ Ket. 121.§ (1) c) pont.

⁹ Magyarországon kihirdetve: 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

¹⁰ A témában sok írás jelent meg lásd pl.: Rozsnyai Krisztina: A barnamedve esete a szalámival. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Konferenciakötet. ELTE-ÁJK, Budapest, 2013. Elérhető: http://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf 255-272. o.

¹¹ 1995. évi LIII. törvény a környezetvédelem általános szabályairól 98. § (1) bekezdés.