



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA**

Ügyszám: J-1176/2009.

AJÁNLÁS

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának ajánlása az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség részére.

Panasz

1. A kérelmező 2008. december 19-én személyesen fordult panasszal az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosához, melyben sérelmezte, hogy a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség eljárásában megállapította, hogy a XI kerület Bogyó utcában a 3384 helyrajzi számú ingatlanon létesíteni tervezett 660 parkolóhelyes irodaház építésének a környezetre jelentős hatása nincs. Sérelmezte a panaszos azt is, hogy a Felügyelőség a fellebbezési eljárás díját 125. 000 Ft összegben határozta meg, ami a panaszos álláspontja szerint irreálisan magas, valamint azt, hogy a panaszosok részére az előzetes vizsgálati eljárásról hozott határozatot nem kézbesítették. Az előzetes vizsgálati eljárás a Felügyelőségen a 37448/2008 számon került iktatásra.

Az ügygel kapcsolatos vizsgálatok lefolytatására az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése, valamint a 27/B. § (1) bekezdése alapján van hatásköröm.

Tényállás

2. A PROFORM Ingatlanbefektetési Zrt. az általa, a XI. kerület Bogyó utcában a 3384 helyrajzi számú ingatlanon megvalósítani tervezett beruházás környezetvédelmi szempontú értékelése érdekében nyújtott be előzetes vizsgálati eljárás iránti kérelmet a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez. A panaszos 2008. november 7-én nyújtott be tiltakozást a Felügyelőséghez a tárgybeli építkezéssel kapcsolatos előzetes vizsgálati eljárásról tájékoztató közlemény miatt, jelezve, hogy álláspontja szerint a megvalósítandó építkezés jelentős környezetterhelést okozhat. A Felügyelőség 2008. november 13-án hozott határozatot (37448-12/2008), melyben megállapította, hogy a tárgybeli építkezésnek jelentős környezeti hatása nincs, valamint több környezetvédelmi tárgyú előírást tett a további megvalósításra és engedélyeztetésre vonatkozóan. A panaszosok beadványára 2008. november 20-án kelt levelében (37448-13/2008) válaszolt, jelezve, hogy a döntésre vonatkozó beadványt kizárólag fellebbezésként lehet elbírálni. Ehhez kapcsolódva adott tájékoztatást a Felügyelőség a fellebbezési eljárás díjáról, kimondva, hogy „A döntés ellen a közléstől számított 15 napon belül az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséghez címzett, de a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi

Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez 2 példányban benyújtandó fellebbezést lehet tenni. A fellebbezési eljárás díja 125.000Ft...”

3. A panaszos 2008. december 19. személyesen fordult panasszal az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosához, melyet 2009. január 6-án kiegészített további iratokkal. Az általános biztos 2009. január 8-án tette át az ügyet a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához. A tényállás alaposabb tisztázása érdekében 2009. január 27-én írásos megkeresést küldtünk a Felügyelőség részére, melynek alapján személyes betekintést tettünk az iratokba és azok egy részéről másolatot kértünk. 2009. február 4-én készült el a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalás tervezete, melyre a Felügyelőség 2009. február 18-án kelt levelében (KTVF: 7588-2/2009.) válaszolt.

Jogi Értékelés

4. Álláspontom szerint **alkotmányos visszásság áll fel azon tekintetben**, hogy a Felügyelőség által a panaszos részére válaszként megküldött és a 37448-13/2008. számon iktatott levélben 125.000 Ft összegben jelölték meg a fellebbezési eljárás díját, valamint a 37448-12/2008. számon iktatott határozatban a jogorvoslati eljárás díjával kapcsolatban szintén a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 33/2005. (XII. 27.) KvVM rendelet (a továbbiakban: KvVM rendelet) 2. § (4) bekezdése szerint állapították meg a szóban forgó díjat.

5. A KvVM rendelet szerint környezetvédelmi engedélyezési, illetve egységes környezethasználati engedélyezési eljárással kapcsolatos előzetes vizsgálati eljárások esetén az eljárás díja 250.000 Ft, a 2. § (4) bekezdése szerint a jogorvoslati eljárás díja a KvVM rendelet mellékletében meghatározott díjtétel 50%-a. Kivételt enged ugyanakkor a rendelet az említett szabály alól, mivel kimondja, hogy **az egységes környezethasználati engedélyezés hatálya alá tartozó tevékenységeknél, továbbá a környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységeknél a jogorvoslati eljárás díja természetes személyek esetében a rendelet mellékletében meghatározott díjtétel 1%-a**, tehát 2500 Ft. Álláspontom szerint azzal, hogy a Felügyelőség tájékoztatásában és a határozatban tévesen jelölte meg a fellebbezési eljárás megindításáért fizetendő díjat, alkotmányos visszásságot idézett elő, megsértve ezzel az egészséges környezethez való jog érvényesülését is elősegítő, az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében található jogorvoslatihoz való jogot, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapvető rendelkezéseit. **Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam.” Az 57. § (5) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”** Mindezek alapján a jogalkotói cél a tárgybeli jogszabály esetén is az, hogy az Alkotmányban biztosított jogosultság természetes személyek esetén reálisan elérhetővé váljon, ezzel is biztosítva az egészséges környezethez való jog még hatékonyabb érvényesülését. Az Alkotmány két idézett rendelkezését elemezve az Alkotmánybíróság is több határozatában rámutatott, hogy a jogorvoslatihoz való jog biztosítása, nevezetesen, hogy az a panaszosok számára ténylegesen elérhető legyen a tisztességes eljáráshoz való jog egyik alapvető követelménye.

6. A Felügyelőség az állásfoglalás tervezetre adott válaszában (KTVF: 7588-2/2009.) jelezte, hogy álláspontja szerint a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 33/2005. (XII. 27.) KvVM rendelet 2. § (5) bekezdésében foglalt, a jogorvoslati díjat az alapeljárás díjtételének 1%-ában meghatározó rendelkezés csak a rendelet 1. számú mellékletének II.–IV. fejezeteire vonatkozik, az 1. számú melléklet I. fejezete – így ebből adódóan a 43. pontban szereplő előzetes vizsgálati eljárás – nem tartozik a szóban forgó rendelkezés hatálya alá. Mindezekre tekintettel jelezte a Felügyelőség, hogy a határozat hivatalból történő módosítását vagy a fellebbezési jog ismételt biztosítását jogszabálysértőnek, illetve a jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlennek tartja, ezért az állásfoglalás tervezetben foglalt kezdeményezést nem fogadja el.

A felügyelőség válaszával az alábbi indokok alapján nem értek egyet:

A jogszabály nyelvtani, logikai értelmezése:

7. Álláspontom szerint a Felügyelőség által előadott érvek nyilvánvaló ellentmondást okoznak a KvVM rendelet 2. § (5) és (7) bekezdésének koherens rendszerében, indokolatlanul szűkítve ezzel a joggyakorlatban a természetes személyek jogorvoslati jogát. A 2. § (7) bekezdése értelmében: **„Társadalmi szervezetek esetében, ha az engedélyezési eljárás nem a társadalmi szervezet kérelmére indul, a jogorvoslati eljárás díja e rendelet mellékletében meghatározott díjtétel 1%-a.”** Ugyanezen paragrafus (5) bekezdése értelmében pedig: **„Az egységes környezethasználati engedélyezés hatálya alá tartozó tevékenységeknél, továbbá a környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységeknél a jogorvoslati eljárás díja természetes személyek esetében e rendelet mellékletében meghatározott díjtétel 1%-a.”** A rendelet szövege semmilyen formában nem utal arra, hogy az említett bekezdéseket csak az 1. melléklet meghatározott fejezetei esetében lehetne alkalmazni, a (7) bekezdés pedig alapvetően egy teljesen általános, korlátozások nélküli szabályt ad a civil szervezetek társadalmi részvételének lehető leghatékonyabb biztosítása érdekében.

A jogszabály tartalmi szempontok szerinti értelmezése, figyelemmel a jogalkotó céljára:

8. Amennyiben a Felügyelőség az említett bekezdésekhez kapcsolódva olyan álláspontra helyezkedik, hogy az 1%-os jogorvoslati eljárási díj előzetes vizsgálati eljárások esetén sem a társadalmi szervezeteket sem pedig a természetes személyeket nem illeti meg, úgy olyan jogértelmezési gyakorlatot alakít ki, amely alapjaiban ellentétes a környezetvédelemmel kapcsolatos eljárások során biztosítandó társadalmi részvétel nemzetközi, illetve nemzeti szintű alapelveivel. Az ilyen jogalkalmazói logika sérti többek között a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezményt, ellentétben áll annak szellemiségével. A szóban forgó nemzetközi jogi dokumentum 1. Cikke egyértelműen fogalmazza meg az alapvető célkitűzések között a nyilvánosság számára a jogot a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez környezetvédelmi ügyekben, a 9. cikk (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy a jogorvoslat nem lehet elrettentően költséges.

9. Ha a Felügyelőség az előző bekezdésben kifejtettektől eltérően azt az álláspontot követi, hogy a tárgybeli jogorvoslati díjkezdmény előzetes vizsgálati eljárások esetén megilleti a társadalmi szervezeteket, viszont nem illeti meg a természetes személyeket, úgy a fentebb

kifejtettek mellett olyan diszkriminációt valósítana meg, mely adott esetben alkotmányellenességhez vezet, valamint ellentétben áll a közigazgatási eljárás alapelvét jelentő tisztességes eljárás követelményével. Nehezen védhető ezek alapján egy olyan álláspont, miszerint a jogalkotó célja a jogszabály megalkotásakor az volt, hogy a díjfizetési kötelezettség ilyen bonyolult, nehézkesen értelmezhető szabályozásával indokolatlan különbséget tegyen a természetes személyek és a civil szervezetek részvétele között, jelentős anyagi terhet róva ezáltal az eljárás természetes személy érintettjeire.

10. Mindezekhez kapcsolódva jegyzem meg, hogy a 2. § (5) bekezdés hatályának egységes szempontok szerinti kezelését igazolja a KvVM rendelet 1. mellékletének V. fejezetében a jogalkotó által tett megkülönböztetés, amely elválasztva kezeli e melléklet I., valamint II.-IV. fejezeteit. Ha a jogalkotó célja arra irányulna, hogy ilyen jellegű megkülönböztetést a 2.§ (5) bekezdése alapján is tegyen, azt hasonló szerkesztéssel megtehetné volna.

Álláspontom szerint tehát az alkotmányossági követelményeknek megfelelő jogalkalmazói gyakorlat kialakításához nincs szükség jogalkotási kezdeményezésre, az egészséges környezethez való jog érvényesülését elősegítő jogértelmezés a hatályos normaszövegből kiolvasható, de amennyiben a Felügyelőség mégis úgy gondolja, hogy a kérdés rendezéséhez, még egyértelműbbé tételéhez jogalkotási kezdeményezés szükséges, erre természetesen lehetősége van.

Ajánlás

11. Azzal, hogy a Felügyelőség a jogszabályban előírtnál jóval nagyobb összeget jelölt meg eljárási díjként jelentősen befolyásolta, adott esetben meg is akadályozta a panaszos jogorvoslathoz való jogosultságának érvényesülését. Figyelemmel a konkrét ügyben lévő alapjogsérelemre, valamint arra, hogy a panaszos beadványában kifejezetten sérelmezi az illeték összegét, **felhívtam a Felügyelőséget, hogy az alkotmányos szempontból aggályos tájékoztatás kijavításaként az előzetes vizsgálati eljárásban hozott döntéssel kapcsolatos jogorvoslati jogot – a jelen esetben fellebbezést – a jogszabály által biztosított időkeretben ismét biztosítani és a panaszost erről tájékoztatni szíveskedjen.** Kértem, hogy a 2008. november 20-án a 37448-13/2008 számú levelet a panaszosnak ismételten szíveskedjenek megküldeni és a fellebbezési eljárás díjáról pontos tájékoztatás adni.

12. Amint azt a tényállás ismertetése során is jeleztem, a Felügyelőség a számunkra elküldött válaszában állásfoglalás tervezetünket nem fogadta el, így **az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdésében, valamint a 27/B. § (3) bekezdés c) pontjában foglalt felhatalmazás alapján ajánlással fordulok az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséghez, mint felüyleti szervhez** és tisztelettel kérem, hogy a visszás helyzet megszüntetése érdekében az egyedi ügygel kapcsolatban intézkedni szíveskedjen, illetve az alkotmányos követelményeknek megfelelő joggyakorlat kialakítása és fenntartása érdekében a kérdést valamennyi regionális hatósággal tisztázza.

13. Felhívom a figyelmét arra, hogy amennyiben a Főfelügyelőség érdemi állásfoglalást nem alakít ki, az annak megfelelő intézkedést nem teszi meg, vagy ezekkel az országgyűlési biztos nem ért egyet, akkor – az ajánlás fenntartásáról való döntést követően – lehetősége van arra, hogy az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjessze és kérje, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Amennyiben a visszásság a természetes személyek

nagyobb csoportját érinti, az országgyűlési biztos indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre.

14. Az általunk tett ajánláshoz kapcsolódva szeretném ismételtlen megjegyezni, hogy bár a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet alapján a tárgybeli építkezés környezeti hatásainak megítélése a Felügyelőség mérlegelési jogkörébe tartozik, ezt teljes mértékben tiszteletben tartva **szükségesnek tartom jelezni, hogy az előzetes vizsgálati eljárás lefolytatásával kapcsolatos határozat, illetve annak indokolása nem tartalmazza a döntést megalapozó szempontokat, nevezetesen, hogy milyen mérlegelési szempontok alapján döntött úgy a Felügyelőség, hogy a beruházásnak jelentős környezeti hatása nincs.** A határozat nem ad számot az indokolásban a mérlegelés során figyelembe vett tényekről, az ezekből levonható okszerű következtetésekről, például, hogy sor került-e a jelenlegi forgalmi adatok és környezetszennyezési mutatók vizsgálatára, valamint, hogy a beruházás ezen adatokban milyen változásokat okozhat. Az indokolási kötelezettséggel kapcsolatos hiányosságok álláspontom szerint jelentősen befolyásolhatják a panaszos jogorvoslati jogának érvényesülését, így a tisztességes eljárás elvét, mivel erősen korlátozzák a panaszos lehetőségét, egy alapos, minden szempontra kiterjedő fellebbezés benyújtására. Mindezekre tekintettel kérem, hogy a korábban kifejtetteknek megfelelően a fellebbezéshez való jog ismételt biztosításával egyidejűleg a Felügyelőség ismételtlen mérlegelni szíveskedjen, hogy nincsenek-e a szóban forgó beruházásnak olyan környezeti hatásai, melyek a hatásvizsgálat lefolytatását szükségessé teszik, és amennyiben nemleges megállapításra jut, annak részletes indokolása álláspontom szerint feltétlenül szükséges.

Budapest, 2009. április 14.

Üdvözlettel:

dr. Fülöp Sándor