

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Jelentése
az AJB-3992/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panaszos amiatt fordult az alapvető jogok biztosához, mert – álláspontja szerint – a környezet- és természetvédelem egyik legfontosabb állami intézménye, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (továbbiakban: Főfelügyelőség) működése, irányítása, számos ügyben megmutatkozóan az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmét okozza.

A beadvány szerint a 2013 májusát megelőző időszakban a Főfelügyelőség hatósági eljárásai rendszeresen és jelentősen elhúzódtak, nem fejeződtek be ésszerű időn belül, valamint sérültek az ügyféli és információs jogok. A Főfelügyelőség nem működtet ügyfélszolgálatot, a konkrét ügyekről nem lehet tájékozódni az ügyintézőnél, a feltett kérdésekre nem válaszolnak, az iratbetekintés jogát is korlátozzák, a határozatokat nem teszik közzé, a Főfelügyelőség honlapja hiányos, a közlemények rovat 2010 tavasza óta a panasz benyújtásáig terjedő időben nem frissült. A hatósági ügyekben kizárólag személyesen, konzultációs díj ellenében lehet tájékozódni.

A panasz kiterjed arra is, hogy sajtóinformációk szerint a Főfelügyelőség megbénította a zöldgazdaság klímavédelemhez kötődő részét azzal, hogy közel egy éven át nem írta alá az ún. „kibocsátási egységeket”, miközben a kvótaegységek világpiaci ára zuhant. A beadvány szerint a Magyarország által is aláírt Kiotói Jegyzőkönyv egyik fontos kiegészítő mechanizmusa az ún. együttes végrehajtás, amelynek révén adott országok más országokban finanszírozhatnak – Magyarországon is – kibocsátás csökkentési beruházásokat. Cserébe az adott ország illetékes hatósága kibocsátási kvótákat hagy jóvá a beruházó cégnek, amit az értékesíthet. Ezt a jóváhagyást mulasztotta el és halasztotta el a beadványban foglaltak szerint egyes esetekben a Főfelügyelőség.

A panaszos felvetette azt is, hogy a Főfelügyelőség gyakorlatában egyes engedélyek kiadása során felmerül a korrupció gyanúja.

A beadvány kiterjed arra is, hogy sajtóhír szerint a Budapest Airport Zrt. engedélyének meghosszabbítására irányuló eljárás a hatóság hibájából elhúzódik, az engedély nélküli működés miatt a Főfelügyelőség által kiszabott bírság összege 50.000 Ft/nap, amely nem szolgálja engedély hiányában a jogszerű működés elősegítését.

Végül a panasz szerint az állattartó telepek korszerűsítésére kiírt uniós pályázaton támogatást elnyert vállalkozások projektindítását ellehetetlenítette a Főfelügyelőség azzal, hogy a törvényes eljárási határidőt túllépve 2013 májusa előtt több mint nyolc hónapja nem adta meg a környezetvédelmi engedélyt. Emiatt a támogatás elszámolási kötelezettségüket sem tudják teljesíteni a vállalkozások.

A panasz alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során megkerestem a Vidékfejlesztési Minisztériumot és az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséget az üggyel kapcsolatos tájékoztatás és a keletkezett iratok megküldése érdekében, továbbá a vidékfejlesztési minisztert az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja szerinti vizsgálat lefolytatására kértem.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]
- Tisztességes eljáráshoz való jog „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.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (Aarhus-i Egyezmény)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi LXXXII. törvény (UNFCCC)
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi IV. törvény (Kiotó Jkv.)
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény (Éhvt.)
- Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény (ÜHGtv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.)
- A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (KTVFr.)
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet (Éhvt.Vhr.)
- Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet (ÜHGTvVhr.)
- Az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet (Hszr.)
- A környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (KHVr.)

A megállapított tényállás

A vidékfejlesztési miniszter (továbbiakban: Miniszter), valamint a Főfelügyelőség Főigazgatójának (továbbiakban: Főigazgató) vizsgálatomhoz adott tájékoztatásában foglaltak és a rendelkezésemre álló iratok alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

A Főfelügyelőséget két ízben kerestem meg: először 2013. július 29-én, majd a tájékoztatás kiegészítésére irányulóan 2013. október 11-én.

A Főigazgató az ügyek ügyszámának, tárgyának, iktatási idejének, határidejének és az ügyintézés elhúzódása okának megjelölésével arról tájékoztatott, hogy a Főfelügyelőség Hatósági Főosztályán 2013. július 1-jei állapot szerint 273 db, 6 hónapnál régebben érkezett ügy volt, amelyből 114 db július 1-jét követően lezárásra, illetve a döntés postázásra került. Ezen ügyek közül az 1 évnél régebbi ügyek száma 50 db volt, amelyből július 1-jét követően 22 zárult le a döntés kipostázásával 2013. augusztus 30-ig. A tájékoztatás alapján a vizsgált időszak tekintetében megállapítható, hogy 159 darab hat hónapnál régebbi folyamatban lévő ügy volt, amelyek közül 2013. augusztus 30. után fennmaradt egy éven túli ügy 28 (31) db volt.¹

Az egy éven túli ügyek közül az ügyintézési határidő túllépése miatt a fellebbezési díjnak, valamint illetéknek, vagy kétszeresének visszatérítésére a 22 db, döntéssel 2013. július 1. és augusztus 30-a között lezárt ügy esetében – egy kivétellel – minden esetben sor került.

Az ügyintézés elhúzódását a Főigazgató részben a Főfelügyelőség feladatkörének bővülése miatti általános ügyteher növekedésével és a 2012. évi létszámcsökkentéssel indokolta, további indokként pedig az ügyintézési határidőbe be nem számító időszakok közül a jogsegélyeljárás időtartama, továbbá adatnak a nyilvántartásból történő beszerzéséhez szükséges idő, a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, a szakhatóság eljárásának időtartama, az eljárás felfüggesztésének időtartama okokat jelölte meg.

A feladatkör bővülés tekintetében a Főigazgató tájékoztatásában a jogszabály alapján a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal együttműködésben 2012 januárjában folytatott, az országhatárt átlépő hulladékszállítás ellenőrzésére irányuló Demeter II. akciót említette meg, amelynek ideje alatt a Főfelügyelőség 24 órás ügyeletet is működtetett.

Az ellenőrzés eredményei alapján a Zöld Kommandó akcióterv keretében a Főfelügyelőség munkatársai jogszabály alapján az országhatárt átlépő hulladékszállítás ellenőrzését minden hónapban ügyeleti szinten látják el.

E feladatkörhöz kapcsolódóan többszörösére emelkedett az ügyfelek irat-betekintési és konzultációs találkozó iránti igénye, amely az ügyintézők számára többletmunkát jelent, akárcsak az ellenőrzésekkel összefüggésben szükséges iratok, bírsághatározatok ellen benyújtott bírósági keresetekre készített ellenkérelmekre és a bíróság előtti képviselőre fordított extra munka és idő.

A kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1004/2012. (I. 11.) Korm. határozatban foglaltaknak megfelelően a Főfelügyelőség, valamint a felügyelőségek létszámából összesen 236 főt bocsátottak el, a Főfelügyelőség állományából a létszámcsökkentés összesen 15 főt érintett.

A döntések nyilvánosságával kapcsolatban a Főigazgató arról tájékoztatott, hogy a Főfelügyelőség döntéseinek túlnyomó részét másodfokú hatóságként hozza, így ezek közzétételéről a jogszabályok alapján az első fokú hatóság gondoskodik. A Főfelügyelőség első fokú döntéseinek teljes szövege megtalálható a Főfelügyelőség honlapján, kivételt ez alól a hulladékgazdálkodási közszolgáltatói, országos szállítási, kereskedelmi és közvetítői engedélyek, valamint az országos kereskedelmi és közvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről szóló határozatok képeznek, amelyek esetében speciális rendelkezések vonatkoznak a közzététel tartalmára és módjára.

¹ A Főigazgató 14/7614-5/2013. sz. tájékoztatása 3. pontjában kiemelte, hogy 2013. augusztus 30. után a korábbi, 14/7614-3/2013. számú tájékoztató jelentésben foglalt táblázat szerint 31 db (egy éven túl elhúzódó) ügy volt, a 28 db elszámolás, vagy elírás lehetett. A Főigazgató utólagos tájékoztatásában ugyanakkor arra nem tért ki, hogy az egy éven túli, 2013. július 1-i állapot szerinti ügyek számát (50 db) ez az elírás, vagy elszámolás érinti-e.

A panasz kibocsátás-csökkentési egységek átadásával kapcsolatos felvetése tekintetében arról tájékoztatott a Főigazgató, hogy a Magyarországon megvalósuló, az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszere szerint megvalósuló együttes végrehajtási projekt támogatására irányuló kérelmet a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz kell benyújtani. A kérelmek tekintetében a Minisztérium – az erre vonatkozó követelményeknek való megfelelés alapján – támogató nyilatkozatot ad ki, vagy elutasítja azt.

A Főigazgató tájékoztatása szerint így a kibocsátás-csökkentési egységek átadásáról nem a Főfelügyelőség dönt, hanem a Minisztérium, a Főfelügyelőség, mint forgalmi jegyzék kezelő csupán átvezeti az egységeket az állami számláról az együttes végrehajtási projekt átvevőjének számlájára, amelyet a Főfelügyelőség mindig rendben teljesít. A Főfelügyelőség egyetlen esetben nem utalta át az egységeket az átvevő számlájára, amikor a kötelezettségvállalási időszakot követő második évben adta meg a miniszter a támogató nyilatkozatot, s emiatt az egységek átadása már jogellenes lett volna. A minisztérium az egységek átadására irányuló döntését ebben az esetben később visszavonta.

A vidékfejlesztési minisztert a Főfelügyelőség munkájával kapcsolatosan a minisztériumhoz beérkező panaszok vizsgálatára, és ennek eredményéről szóló tájékoztatásra kértem.

A Miniszter tájékoztatása szerint a Minisztériumhoz átlagosan havonta néhány ügyben érkezik panasz, kérés, vagy kifogás a Főfelügyelőség munkájával, illetve a Főfelügyelőségen folyamatban lévő ügyekkel kapcsolatosan. Az ügyeket a minisztériumra vonatkozó előírások alapján eljárva kivizsgálja, és tájékoztatja a panaszost, illetve dönt az esetlegesen szükséges intézkedések megtételéről.

Tipikus ugyanakkor, hogy a panaszokban és a beadványokban folyamatban lévő hatósági ügy kapcsán kérnek a minisztériumtól beavatkozást, vagy jogértelmezési kérdések adják a panasz alapját. Ilyen esetekben a panaszosok – a hatáskörrelvonás tilalmára figyelemmel – általános tájékoztatást kapnak arról, hogy a minisztérium, mint elsősorban a jogszabály-előkészítésért felelős kormányzati szerv nem rendelkezik feladat-és hatáskörrel egyedi eljárásokban felmerült jogkérdések eldöntésére, illetve az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a szabályozatlan keretek között kiadott minisztériumi állásfoglalásokkal való irányítás alkotmányellenes.

Az ügyintézési határidő hatóság általi be nem tartása miatt érkezett panaszok alapján a minisztérium illetékes szervezeti egységei kivizsgálják a mulasztás okát. Gyakran előfordul, hogy időközben a hatóság már meghozta a döntését, vagy megtette a szükséges eljárási cselekményt, így nincs szükség a minisztérium részéről intézkedésre.

Felügyeleti eljárás lefolytatását a Főfelügyelőség döntéseivel szemben több esetben kezdeményeztek, eljárásjogi szempontból a határidők túllépésének oka mellett tartalmi okból is. A Miniszter ismertette azon eseteket, amelyekben felügyeleti döntés meghozatalára került sor.

A Hunland Pork Állattenyésztő Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. ügyében folytatott felügyeleti eljárásban a Kft. egy 20.000 sertés befogadására alkalmas sertéstelep létesítésére szóló, jogerős egységes környezethasználati engedéllyel² szemben egy civil szervezet által kezdeményezett közigazgatási perben alperes Főfelügyelőségnek az engedélyt visszavonó határozatát a Minisztérium határozatával³ megsemmisítette, mert a Főfelügyelőség egységes környezethasználati engedélyről szóló határozatának visszavonásáról a perbeli ellenkérelem előterjesztését követően intézkedett, amely jogszabálysértő.

² 2010. július 21-én kelt 14/0882-13/2010. számú határozat

³ 2010. november 10-én kelt XIX/1132/5/2010. számú határozat

Az Aurubis Bulgaria AD ügyében a felüyeleti eljárás a Főfelügyelőség hulladékgazdálkodási bírság, valamint eljárási költség megfizetésére kötelező határozatának⁴, illetve ezt a határozatot a jogorvoslati tájékoztatás vonatkozásában módosító határozatnak, valamint ebben az ügyben a Főfelügyelőség lefoglalást elrendelő végzésének⁵ és a lefoglalást megszüntető végzés⁶ vizsgálatára vonatkozott. A Minisztérium 2012 júliusában hozott felüyeleti döntésével a Főfelügyelőség részére megfizetett 39.854.000 Ft összegű hulladékgazdálkodási bírság, valamint 405.000 Ft eljárási költség, továbbá további 327.450 Ft laborvizsgálattal kapcsolatos eljárási költség visszafizetését rendelte el, valamint az elsőfokú lefoglalást elrendelő végzést a megszüntető végzésre is kiterjedőleg megsemmisítette.

Az OTTO FUCHS Hungary Kft. ügyében lefolytatott felüyeleti eljárása során 2013 áprilisában a Minisztérium megsemmisítette a Főfelügyelőség hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelező határozatát⁷ és a Főfelügyelőséget új eljárás lefolytatására utasította, valamint a részletfizetést engedélyező végzést⁸ is megsemmisítette.

A 20 állattartó telep korszerűsítése projektindítását ellehetetlenítő Főfelügyelőségi engedélyezési gyakorlattal kapcsolatban a Miniszter azt a tájékoztatást adta, hogy az állattartó telepek korszerűsítésére kiírt uniós pályázatokkal kapcsolatos környezetvédelmi engedélyek kiadása az illetékes első fokú környezetvédelmi hatóságként eljáró környezetvédelmi, természetvédelmi, és vízügyi felügyelőségek hatáskörébe tartozik. A Főfelügyelőség a környezetvédelmi engedélyek tekintetében csak az engedélykérelemre vonatkozó első fokú döntést követő esetleges jogorvoslati eljárásban, mint másodfokú hatóság jár el. Tekintettel arra, hogy a panasz alapján a megkeresésből nem derül ki, hogy mely ügyekben merült fel a Főfelügyelőség esetleges mulasztása, a Miniszter arról értesített, hogy a Főfelügyelőségen a tájékoztatás megadása idején nem volt folyamatban állattartó telepre vonatkozó másodfokú környezetvédelmi engedélyezési eljárás, a 2012-ben és 2013-ban indult eljárások pedig minden esetben döntéssel lezárultak.

A Budapest Airport Zrt. környezetvédelmi működési engedélyének meghosszabbítására indított eljárással kapcsolatosan a Miniszter – vizsgálata eredményeként – arról tájékoztatott, hogy az eljárás elhúzódása nem az első-, illetve a másodfokú környezetvédelmi hatóságok mulasztására vezethető vissza, hanem az a jogorvoslati eljárások következménye.

A Budapest Airport Zrt. 2004 augusztusában indult eljárás során kapott környezetvédelmi működési engedélyt a repülőtér üzemeltetésére, amelynek érvényességi idejét a Felügyelőség 2011. december 31. napjában határozta meg. 2011 októberében a Budapest Airport Zrt. a környezetvédelmi működési engedély érvényességi idejének meghosszabbítását kérte a Felügyelőségtől, amely eljárása során megállapította, hogy az engedély érvényességi ideje meghosszabbításának nincsen környezetvédelmi, természetvédelmi, illetve vízügyi akadálya, így döntésével az engedély érvényességi idejét 2016. december 31. napjára módosította.⁹

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

⁴ 2012. március 1-jén kelt 14/965-8/2012. számú határozat

⁵ 2012. február 10-én kelt, 14/965-1/2012. (Főig-h.986) számú végzés

⁶ 2012. március 20-án kelt 14/965-11/2012. számú végzés

⁷ 2013. január 28-án kelt 14/915-10/2012. számú határozat

⁸ 2013. február 26-án kelt 14/915-13/2012. számú határozat

⁹ A Budapest Airport környezetvédelmi engedélyével kapcsolatban panasz alapján AJB-5434/2013. számon vizsgálatot folytatott.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹⁰

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.¹¹

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Az Alkotmánybíróság megállapította¹², hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

¹⁰ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

¹¹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

¹² 996/G/1990. AB határozat

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította¹³, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁴ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni¹⁵.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „*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.*” A *tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog* az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki¹⁶. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

¹³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁴ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁶ ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁷, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak). Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.¹⁸ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait¹⁹ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

III. A vizsgálat érdemében

1. Az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentési egységeinek kereskedelme az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye, és a Részes Felek Konferenciájának 1997. évi 3. ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv keretében valósul meg, amely Magyarország tekintetében 2005. február 16-án lépett hatályba. A Keretegyezmény 3. cikkelye szerint a Felek tegyenek elővigyázatossági intézkedéseket az éghajlatváltozás okainak megelőzésére, megakadályozására vagy okainak csökkentésére és káros hatásainak enyhítésére. továbbá a Felek működjenek együtt egy segítő és nyitott nemzetközi gazdasági rendszer kimunkálása terén, ami a Felek összessége, de különösen a fejlődő országot képviselő Felek számára elvezethet a fenntartható gazdasági növekedéshez és fejlődéshez, ezzel lehetővé téve számukra, hogy hatékonyabban foglalkozhassanak az éghajlatváltozás problémáival.

¹⁷ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

¹⁸ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslatihoz való jog egységessége is.

¹⁹ pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

A 4. cikkely 2. a) pontja úgy rendelkezik, hogy fejlett országot képviselő, valamint az I. mellékletben szereplő egyéb Felek mindegyike nemzeti politikát fogad el és – az üvegházgáz emisszióinak korlátozásával, valamint az üvegház-gáz nyelők és tárolók megvédésével és fejlesztésével – megfelelő intézkedéseket tesz az éghajlatváltozás enyhítésére. Az e) pont szerint pedig a Felek mindegyike (i) szükség szerint más Felekkel koordinálja az ezen Egyezmény célkitűzéseinek elérésére kidolgozott vonatkozó gazdasági és igazgatási eszközöket.

Magyarországon az ÜHG kibocsátás-csökkentési egységek kiosztása, allokációja az üvegházhatású gázok Európai Unióban alkalmazott kereskedelmi rendszerében való részvétellel valósul meg. A kibocsátási egységek kereskedelmére, valamint az energiatermeléssel kapcsolatos tevékenységekre, a fémek termelése és feldolgozása, az ásványanyagipar, egyéb tevékenységek és a vegyipar meghatározott²⁰ eseteiben e tevékenységek üvegházhatású gázok kibocsátására kiterjedő ÜHGtv. 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az 1. melléklet I-XXI. pontjában meghatározott tevékenység – ideértve a próbaüzemet is – kizárólag a környezetvédelmi hatóság (a továbbiakban: hatóság) által kiadott jogerős kibocsátási engedély alapján folytatható. Az ÜHGtv. 4. § (1) bekezdése szerint a hatóság a létesítményt vagy annak egy részét az 1. melléklet szerinti üvegházhatású gáz kibocsátására feljogosító kibocsátási engedélyt akkor állítja ki, ha az üzemeltető képes a kibocsátások – a 601/2012/EU bizottsági rendelet, e törvény és az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályok szerinti – nyomon követésére és jelentésére. Az ÜHGtv. 31. §-a szerint az ÜHG-egységek kereskedelmével kapcsolatos adatok, így különösen a) a kiadott kibocsátási engedélyekre, b) a hitelesített kibocsátási jelentésekre és a hitelesítő kapcsolódó jelentésére, c) a kiosztási határozatokra, d) az e törvény alapján alkalmazott jogkövetkezményekre, valamint e) az e törvény szerinti nemzetközi jelentésekre vonatkozó adatok környezeti információnak minősülnek.²¹ Az ÜHGtvVhr. 5. §-a szerint (1) A forgalmi jegyzékben vezetett magyar nemzeti folyószámlán lévő kibocsátási egységeket és légiközlekedési kibocsátási egységeket (a továbbiakban: ÜHG-egység) a miniszter a nemzeti tisztviselő útján tartja nyilván. (2) A magyar nemzeti folyószámlákat a nemzeti tisztviselő (a továbbiakban: jegyzékkezelő) kezeli. (3) A jegyzékkezelő feladatait az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség látja el.

A Keretegyezményhez kapcsolódó Kiotói Jegyzőkönyv 6. cikke (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 3. cikk szerinti kötelezettségvállalásának teljesítése érdekében az I. mellékletben szereplő bármely fél átadhat vagy átvehet egy másik ilyen féltől olyan projektekből származó kibocsátás-csökkentési egységet, amelyek célja bármely gazdasági ágazatban az üvegházhatást okozó gázok emberi eredetű forrásokból való kibocsátásának csökkentése vagy nyelők általi eltávolítása, feltéve, hogy: a) az érintett felek mindegyike jóváhagyta a projektet; b) a projekt forrásokból való kibocsátás-csökkenést vagy nyelők általi eltávolítást eredményez azon felül, amely egyébként is bekövetkezne; c) a fél nem vesz át kibocsátás-csökkentési egységet, ha nem teljesíti az 5. és a 7. cikk szerinti kötelezettségeit; továbbá d) a kibocsátás-csökkentési egységek megszerzése kiegészíti a 3. cikk szerinti kötelezettségvállalás teljesítése érdekében szükséges nemzeti intézkedéseket. Az Éhvt. 11. §-a szerint (1) Magyarország területén megvalósítandó együttes végrehajtásban jogi személyek a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal összhangban, külön jogszabályban meghatározottak szerint a miniszter jóváhagyása alapján vehetnek részt. (2) Magyarország területén a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak, és a külön jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelően megvalósított együttes végrehajtás teljesítése után a miniszter kibocsátás-csökkentési egységeket állapít meg és ad át az együttes végrehajtásban résztvevő befektető országnak, illetve a befektető ország meghatalmazásával rendelkező szervezetnek.

²⁰ Ld. ÜHGtv. 1. § (1) és 1. melléklet

²¹ Ld. <http://www.hunetdata.hu/default>

Az Éhvt. 5. § (1) bekezdése szerint a kiotói egységek kiadásának, átruházásának és törlésének nyilvántartása közhiteles és nyilvános forgalmi jegyzékben történik, amelynek kezelője a környezetvédelmi hatóság. Ugyane szakasz (3) bekezdése szerint a kiotói egységek átruházásához a forgalmi jegyzékben vezetett számlán történő nyilvántartásba vétel is szükséges.

Az Éhvt.Vhr. 9. § bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Magyarországon megvalósuló együttes végrehajtási projekt támogatására, illetve jóváhagyására magyarországi székhellyel rendelkező jogi személyek kérelmet nyújthatnak be.

Az Éhvt.Vhr. 10. § (1) bekezdése szerint a Magyarországon megvalósuló együttes végrehajtási projekt támogatására irányuló kérelmet a miniszter által vezetett minisztériumnak a 2. mellékletben meghatározott projektleírás szerint elektronikus adathordozó mellékelésével vagy elektronikus levélben és írásban is be kell nyújtani. A kérelemben nyilatkozni kell arról, hogy az együttes végrehajtási projekt megvalósítása során nem közvetlen kettős elszámolású kibocsátás-csökkentés vagy közvetett kettős elszámolású kibocsátás-csökkentés valósul meg.

Az Éhvt.Vhr. 10. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a miniszter – az érintett miniszterek véleményének figyelembevételével – a kérelem hiánytalan benyújtásától számított 45 napon belül a Projektleírás alapján *támogató nyilatkozatot* ad ki az együttes végrehajtási projektre, vagy elutasítja azt.

Az Éhvt.Vhr. 11. § (1) bekezdése szerint a Szállító miniszteri jóváhagyás céljából a Támogató Nyilatkozat kézhezvételétől számított hat hónapon belül elektronikus úton és írásban nyújthatja be az együttes végrehajtási projekt tervdokumentumát a 3. mellékletnek megfelelően a miniszternek.

Ugyane szakasz (6) bekezdése szerint a miniszter – az érintett miniszterek véleményének figyelembevételével – a hiánytalan beküldéstől számított 130 napon belül a Tervdokumentum alapján *jóváhagyó nyilatkozatot* (a továbbiakban: Jóváhagyó Nyilatkozat) ad ki az együttes végrehajtási projektre, vagy a Tervdokumentumot elutasítja. A (10) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a Jóváhagyó Nyilatkozatot a miniszter a kérelmező által kért időtartamra, legfeljebb azonban 2012. december 31-éig adja meg.

Az Éhvt.Vhr. 12. § (1) bekezdése szerint a Szállítónak a Jóváhagyó Nyilatkozat kézhezvételét követő 90 napon belül be kell nyújtania az Átvevővel kötött kibocsátás-csökkentés értékesítési szerződést.

Az Éhvt.Vhr. 13. § (1) bekezdése szerint a jóváhagyott együttes végrehajtási projektek megvalósításáról és működtetéséről a Szállító minden év március 31-éig jelentést készít, továbbá rendkívüli esetben, a miniszter felhívására 30 napon belül rendkívüli jelentés benyújtására köteles. A jelentés tartalmát a 4. melléklet határozza meg. A jelentést elektronikus úton és írásban kell benyújtani.

Az Éhvt.Vhr. 15. § (1) bekezdése szerint az együttes végrehajtási projekt eredményeként a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal összhangban megvalósult, hitelesített kibocsátás-csökkentésnek megfelelő kibocsátás-csökkentési egységmennyiség jön létre, amely az állami vagyron részét képezi.

Az Éhvt.Vhr. 15. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kibocsátás-csökkentési egységek átadásának feltétele: a) érvényes Jóváhagyó Nyilatkozat, b) érvényes kibocsátás-csökkentés értékesítési szerződés, és c) a 13. § (1) bekezdése szerinti éves jelentéshez csatolt, a 13. § (2) bekezdés szerinti, nem negatív hitelesítői záradékkal ellátott Együttes Végrehajtási Projekt Hitelesítői Jelentés bemutatása, valamint d) amennyiben Átvevőként nem a Keretegyezmény I. mellékletében felsorolt részes állam jár el, csatolni kell az Átvevőnek a részes állam által kiállított érvényes felhatalmazását.

Ugyane szakasz (3) bekezdése szerint a Szállító a (2) bekezdésben foglaltaknak megfelelő kibocsátás-csökkentési egységek átadására irányuló kérelem benyújtásával kezdeményezi a kibocsátás-csökkentési egységek átadását a minisztériumnál.

Az Éhvt.Vhr. 15. § (4) bekezdése szerint a kibocsátás-csökkentési egységek átadásáról a miniszter – az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével – a benyújtástól számított 30 napon belül írásban dönt. A (2) bekezdésben foglaltaknak nem megfelelő tartalommal benyújtott kibocsátás-csökkentési egységek átadására irányuló kérelmet a miniszter – az államháztartásért felelős miniszter egyetértése esetén – elutasítja. Az elutasítást indokolni kell.

Az Éhvt.Vhr. 15. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 12. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelő mennyiségű kibocsátás-csökkentési egységet a forgalmi jegyzék kezelője a miniszternek az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben meghozott döntése alapján a kötelezettségvállalási időszak minden évét követő május 31-éig, a kibocsátás-csökkentés értékesítési szerződésnek megfelelően vezeti át az Átvevő részes állam számlájára, illetve megfelelő felhatalmazással rendelkező Átvevő esetében az Átvevő által megnevezett számlára.

A panasz általánosan az együttes végrehajtási projektek jóváhagyásával kapcsolatos mulasztások miatt vetette fel az egészséges környezethez való jog veszélyeztettségének gyanúját a Főfelügyelőség érintettségével. Az együttes végrehajtási projektek jóváhagyására, a kibocsátási egységek átvezetéséről való döntés meghozatalára azonban a jogszabályok alapján nem a Főfelügyelőség, hanem a miniszter (utóbbi esetben az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben) jogosult, a Főfelügyelőség pedig a forgalmi jegyzék kezelőjeként működik közre a kibocsátási egységek átvezetésében.

A Főigazgató ezzel kapcsolatos tájékoztatása szerint a Főfelügyelőség egyetlen esetben nem utalta át az egységeket az átvevő számlájára, amelynek oka az volt, hogy a kibocsátás-csökkentési egységek csak a kötelezettségvállalási időszakot követő év május 31-ig adhatók át, azonban az egységek átadására vonatkozó miniszteri döntés csak a kötelezettségvállalási időszakot követő második évben született meg. A Főigazgató tájékoztatása szerint az egységek átadása – az Éhvt.Vhr. 15. § (5) bekezdése alapján – emiatt már jogellenes lett volna. A minisztérium az egységek átadására irányuló döntését ezért ebben az esetben később – az Éhvt.Vhr. 14. §-a alapján – visszavonta.

Tekintettel a panasz általános jellegére, valamint arra, hogy a Főigazgató tájékoztatásában foglaltak a jogszabályoknak megfelelnek, alkotmányos visszásság hiányában további vizsgálat folytatását a panasz e vonatkozásában nem látom indokoltnak.

2. 2014. január 1-jétől hatályosan az Ajbt. 38/C. § bekezdése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosahoz, ha a) a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, b) a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, c) a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen.

A Pkbt. 4. § (1) bekezdése szerint a közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében is meg lehet tenni. A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik.

Az Ajbt. Közérdekű bejelentések vizsgálatára vonatkozó fejezetében a 38/A. § szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

Az Ajbt. 38/B. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa gondoskodik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti, a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről.

Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok az alapvető jogok biztosának a feladatai ellátásához szükséges körben adatot szolgáltatnak az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentésekkel és azok kivizsgálásával kapcsolatban. Az Ajbt. 38/D. § szerint a Hivatal a közérdekű bejelentések közvetlen vizsgálatával kapcsolatos feladatokat ellátó munkatársai nemzetbiztonsági ellenőrzés hatálya alá tartozó munkakörben és személyi biztonsági tanúsítvánnyal rendelkező látják el e feladataikat.

A panasz korrupció gyanúját felvető vonatkozása tekintetében korábban már tájékoztattam a panaszost új hatásköröm alapján arról a lehetőségről, hogy az általam működtetett elektronikus rendszeren keresztül – anonimitásának megőrzése mellett – a fenti rendelkezések alapján közérdekű bejelentést tehet.

3. A Kvt. 66. § (1) bekezdés a) pontja szerint a környezethasználat – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén – a b) pontban foglaltak kivételével – a tevékenységre a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedély jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható. A KHVr. 1. számú melléklete 1. pontja szerint az Intenzív állattartó telep [a) baromfitelepnél 85 ezer férőhelytől broilerek számára b) baromfitelepnél 60 ezer férőhelytől tojók számára c) sertéstelepnél 3 ezer férőhelytől 30 kg feletti sertéshízők számára d) sertéstelepnél 900 férőhelytől sertéskocák számára] környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenység.

A KHVr. 3. számú melléklete 6. pontja szerint az intenzív állattartó telep (amennyiben nem tartozik az 1. számú mellékletbe) a) baromfitelepnél 100 számosállattól broilerek számára, b) baromfitelepnél 200 számosállattól tojók számára, c) sertéstelepnél 500 számosállattól sertéshízők számára, d) sertéstelepnél 150 számosállattól sertés kocák számára, e) egyéb állatok számára hígtrágyás technológia alkalmazása esetén 200 számosállattól, f) vízbázis védőövezetén (ha a tevékenység megkezdését a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízellátási mélyvíz kútjainak védelméről szóló jogszabály a védőövezetén nem zárja ki), védett természeti területen, Natura 2000 területen, barlang védőövezetén baromfi esetében 10 számosállattól, egyéb állat esetében 50 számosállattól a felügyelőség előzetes döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenység.

A vizsgált időszakban hatályos KTVFr. 5. § (5) bekezdése szerint, ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik a felügyelőség által első fokon hozott döntés esetében másodfokon az OKTVF jár el. A KTVFr. 8. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy környezetvédelmi hatóságként – ha e rendelet másként nem rendelkezik – a felügyelőség jár el.

A panasz 20 intenzív állattartó telep korszerűsítése projektindítását ellehetetlenítő Főfelügyelőségi engedélyezési gyakorlattal kapcsolatos vonatkozása tekintetében a Miniszter az általa lefolytatott vizsgálat eredményeként arról tájékoztattott, hogy az állattartó telepek korszerűsítésére kiírt uniós pályázatokkal kapcsolatos környezetvédelmi engedélyek kiadása az illetékes első fokú környezetvédelmi hatóságként eljáró környezetvédelmi, természetvédelmi, és vízügyi felügyelőségek hatáskörébe tartozik és a Főfelügyelőség az első fokú döntést követő esetleges jogorvoslati eljárásban, mint másodfokú hatóság jár el.

A Miniszter tájékoztatása megfelelt a vizsgált időszakban hatályos jogszabályok rendelkezéseinek. A Miniszter arról szóló értesítése, hogy a Főfelügyelőségen a tájékoztatás megadása idején nem volt folyamatban intenzív állattartó telepre vonatkozó másodfokú környezetvédelmi engedélyezési eljárás, a 2012-ben és 2013-ban indult eljárások pedig minden esetben döntéssel lezárultak, megfelel a Főigazgató válaszában a 273 6 hónapnál régebben indult eljárásokról adott tájékoztatásnak is. *A Miniszter vizsgálatának eredményei alapján a panasz intenzív állattartó telepek környezeti hatásvizsgálati eljárásának elhúzódsával kapcsolatos vonatkozásában – alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja hiányában – további vizsgálat folytatását nem tartom indokoltnak.*

4. A Ket. 80/A. § (1) bekezdés j) pontja szerint a hatóság közzéteszi azt a jogerős vagy fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, amelyet törvény rendelkezése szerint nyilvánosan közzé kell tenni. Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint a hatóság a határozatot a hirdetményi közlés szabályai szerint teszi közzé azzal, hogy a hirdetményben a határozat rendelkező részének és indokolásának kivonata vagy indokolásának kivonata is közzétehető.

Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a hatóság a személyes adatokat a 69/A. § (2) bekezdésének megfelelően megismerhetetlenné teszi.

A Kvt. 71. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezetvédelmi hatóság a határozatát – annak jogerőre emelkedésére tekintet nélkül – nyilvánosan közzéteszi.

A hulladékgazdálkodási engedélyek nyilvánossága tekintetében a Htv. 80. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezetvédelmi hatósági nyilvántartásnak legalább a következő adatokat kell tartalmaznia: a) a nyilvántartásba vételre jogosult azonosító adatait (név, cím, KÜJ- és KTJ-azonosítók, statisztikai számjel), b) a nyilvántartásba vett hulladékgazdálkodási tevékenység megnevezését, c) a hulladékgazdálkodási tevékenységet végző telephelyének pontos címét, valamint d) a hulladékgazdálkodási tevékenységgel érintett hulladék fajtáját, jellegét.

A Htv. 80. § (3) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkezők (1) bekezdésben, valamint a nyilvántartásba vettek (2) bekezdésben meghatározott adatairól nyilvántartást vezet, és azokat – a személyes adatnak minősülő adatokat ide nem értve – honlapján ingyenesen és naprakész állapotban közzéteszi.

A panasz döntések nyilvánosságával kapcsolatos vonatkozása tekintetében a Főigazgató arról tájékoztatott, hogy a Főfelügyelőség döntéseinek túlnyomó részét másodfokú hatóságként hozza, így ezek közzétételéről a jogszabályok alapján az első fokú hatóság gondoskodik. A Főfelügyelőség első fokú döntéseinek teljes szövege megtalálható a Főfelügyelőség honlapján²², kivéve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatói, országos szállítási, kereskedelmi és közvetítői engedélyeket, valamint az országos kereskedelmi és közvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről szóló határozatokat, amelyek esetében speciális rendelkezések vonatkoznak a közzététel tartalmára és módjára.

Az Ajbt. 36. § bekezdése szerint, ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

Fentebbi jogszabályok, a Főigazgató tájékoztatása, valamint a Főfelügyelőség honlapjának a vizsgált időszakot érintő, a vizsgálat befejezésekor megismerhető adatai alapján a panasz döntések nyilvánosságával kapcsolatos vonatkozásai tekintetében a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot nem észleltem, ezért a panasz, valamint a rendelkezésemre álló tájékoztatás és adatok alapján nem fordultam bejelentéssel a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

Ehhez kapcsolódóan a panaszban foglaltak alapján meg kívánom jegyezni ugyanakkor, hogy AJB-1772/2013. számon a Főfelügyelőség és a felügyelőségek konzultációs eljárására, szolgáltatására és a konzultációs díj megállapítására vonatkozó szabályozásával kapcsolatosan korábban jelentést adtam ki. A jelentés megállapításaival és ajánlással a közigazgatási és igazságügyi miniszter egyetértett és a konzultációs eljárás alapvető szabályai, lényeges garanciái és díja mértéke törvényi szintű meghatározásnak, valamint a konzultációs eljárás alkalmazásának lényeges feltételeit tartalmazó kormányrendelet megalkotásának előkészítését kezdeményezte.

²² Ld. a vizsgált időszak vonatkozásában <http://www.orszagoszoldhatosag.gov.hu/kozerdekudontesek-2012-13.php>

5. A Budapest Airport Zrt. környezetvédelmi engedélyezésével kapcsolatban – több panasz alapján – AJB-5434/2013. számon önálló vizsgálatot folytatok, így a panasz e vonatkozásait, valamint ezzel kapcsolatosan a Miniszter tájékoztatását e vizsgálat keretében értékelem.

6. A Ket. 4. § (1) bekezdése szerint az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.

A Ket. 7. §-a úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen. Az általános ügyintézési határidőkre vonatkozó rendelkezéseket a Ket. 33. § – 33/B. §-ai tartalmazzák. A Ket. 33/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.

Vizsgálatom során a panasznak a Főfelügyelőség ügyintézési határidővel kapcsolatos mulasztásait érintő részét abból a szempontból vizsgáltam, hogy hány darab hat hónapnál régebben indult ügy volt folyamatban a vizsgált időszakban, valamint az egy évnél régebben indult ügyek esetében mi volt az ügyintézés elhúzódásának az oka, illetve hány ügy esetében került sor a határidő Ket. 33/A. §-a szerinti túllépése miatt az eljárás lefolytatásáért megfizetett illeték, díj, illetve ezek kétszeresének a visszafizetésére.

A tényállásban már ismertetettek szerint a Főfelügyelőség Hatósági Főosztályán 2013. július 1-jei állapot szerint 273 db, 6 hónapnál régebben érkezett ügy volt, amelyből 114 db július 1-jét követően lezárásra, illetve a döntés postázásra került. Ezek közül az 1 évnél régebbi ügyek száma 50 db volt, amelyből július 1-jét követően 22 zárult le a döntés kipostázásával 2013. augusztus 30-ig. A tájékoztatás alapján a vizsgált időszak tekintetében megállapítható, hogy 159 darab hat hónapnál régebbi folyamatban lévő ügy volt, amelyek közül 2013. augusztus 30. után fennmaradt egy éven túli ügy 28 (31) db volt.

Az ügyintézés elhúzódását a Főigazgató részben a Főfelügyelőség feladatkörének bővülése miatti általános ügyszer növekedésével és a 2012. évi létszámcsökkentéssel indokolta, további indokként pedig az ügyintézési határidőbe be nem számító időszakok közül a Ket. 33. § (3) bekezdés b) pontja szerinti jogsegélyeljárás időtartama, továbbá a 36. § (2) bekezdése alapján adatnak a nyilvántartásból történő beszerzéséhez szükséges idő, c) a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, és d) a szakhatóság eljárásának időtartama, az eljárás felfüggesztésének időtartama okokat jelölte meg.

A kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1004/2012. (I. 11.) Korm. határozatban foglaltaknak megfelelően a Főfelügyelőség, valamint a felügyelőségek létszámából összesen 236 főt bocsátottak el, a Főfelügyelőség állományából a létszámcsökkentés összesen 15 főt érintett. Emellett a Főigazgató a Főfelügyelőségnek az országhatárt átlépő hulladékszállítás ellenőrzésével kapcsolatos új, a tényállásban már ismertetett feladatai miatti feladatkör bővüléssel indokolta általánosan az ügyek elhúzódását.

A Hszr. 1. § (1) bekezdése a Főfelügyelőséget jelöli ki eljáró hatóságként a hulladék behozatal, kivitele és átszállítása során, illetve a KTVFr. 9. § (2) bekezdése szerint a Ht. 20., 29., 68., 69., 78. valamint 81. §-ában foglalt esetekben környezetvédelmi hatóságként az OKTVF jár el, amelyet a Főfelügyelőség a jogszabályi előírások szerint a Nemzeti Közlekedési Hatósággal, a rendőrséggel, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal együttműködésben látott el.

A Főigazgató tájékoztatásában foglaltakhoz kapcsolódóan meg kell jegyezni, hogy a Hszr. 1. § (1) bekezdését ugyan módosította az 527/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet, azonban a rendelkezés módosítása csak a Főfelügyelőség nevének megváltozása²³ miatt volt szükséges, ezen hatáskörét a Főfelügyelőség a Hszr. hatálybalépésétől, vagyis 2007. július 12-től már gyakorolta, így a vizsgált időszak tekintetében ilyen súllyal vehető csak figyelembe.

A vizsgálathoz rendelkezésre bocsátott iratanyag alapján megállapítható, hogy a Ket. 33/A. § (1) bekezdése alapján amiatt, hogy az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, a fellebbezési illeték kétszeresének megfelelő összeg visszafizetéséről az egy évnél régebben indult ügyek esetében – egy kivétellel – összesen 21 alkalommal²⁴ hozott döntést a Főfelügyelőség.

A megküldött iratok alapján megállapítható az is, hogy a fellebbezési illetékek kétszeresének megfelelő összeg visszatérítéséről a Főfelügyelőség csak második, 2013. október 10-én kelt, AJB-3992-9/2013. számú megkeresésemet követően hozott kiegészítő határozataiban, illetve – az alap-döntés formája szerint – végzéseiben döntött.

Azon ügyek esetében, amelyekben a Főfelügyelőség a fellebbezési illeték kétszeresének megfizetését elrendelő, e kiegészítő döntései mellett a másodfokú döntés másolatát is megküldte, az látható, hogy az alapdöntést általában a Főfelügyelőség jóval korábban, 2013. június-júliusában hozta.

A Ket. 72. § (1) bekezdés ee) pontja szerint a határozatnak – ha jogszabály további követelményt nem állapít meg – tartalmaznia kell az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy hogy a 33/A. § alkalmazásának van helye.

A Ket. 81/B. § (1) bekezdése szerint, ha döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést kiegészíti.

Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint nincs helye a döntés kiegészítésének, ha a) a döntés jogerőre emelkedésétől számított egy év már eltelt, vagy b) az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.

A (3) bekezdés szerint pedig a kiegészítést a hatóság a) önálló kiegészítő döntéssel és – lehetőség szerint – e ténynek a döntés eredeti példányára és kiadmányaira történő feljegyzésével vagy b) a hiányos döntés bevonása mellett az eredeti döntést és a kiegészítő döntést egységes döntésbe foglalva a döntés kicserélésével teljesíti.

A Főfelügyelőség a fellebbezési illeték kétszeresének az ügyintézési határidő kétszeresének az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból való elmulasztása miatti visszatérítését elrendelő kiegészítő döntéseit a Ket. 33/A. § (1) bekezdése, 72. § (1) bekezdés ee) pontja, 81/B. § (1) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja alapján hozta meg.

A vizsgált időszakban az 50 darab, 1 évnél korábban kezdődött ügyből 22 darab ügy érdemi döntéssel való lezárását követően kiegészítő döntéssel 21 ügy esetében a fellebbezési illeték kétszeresének a Ket. 33/A. § (1) bekezdése alapján való visszafizetése összesen 1.352.000 Ft, kiadást jelentett a Főfelügyelőség számára.

²³ Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség elnevezése 2014. január 1-jétől Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség

²⁴ Ld.: 2013. november 12-én kelt 14/02957-5/2012., 14/04439-12/2012. számú határozatok; 2013. november 14-én kelt 14/00650-6/2012. számú határozat; 2013. november 19-én kelt 14/3874-11/2012., 14/1846-11/2012., 14/1666-11/2012. számú határozatok; 2013. november 25-én kelt 14/4208-6/2012. számú határozat; 2013. december 20-án kelt 14/1765-5/2012., 14/1467-6/2012., 14/2551-9/2012., 14/2874-9/2012., 14/3316-8/2012., 14/206-4/2012., 14/2388-7/2012., 14/4127-11/2012., 14/1830-6/2012., 14/2666-4/2012. 14/00289-6/2012., 14/2395-6/2012. számú végzések, illetve határozatok; 2014. január 23-án kelt 14/3861-10/2012. számú határozat; és 2014. február 4-én kelt 14/961-6/2012. számú határozat

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat befejezésekor 159 darab hat hónapnál régebbi folyamatban lévő ügy volt, amelyek közül a Főigazgató tájékoztatása szerint egy éven túli ügy 28 (31) db²⁵ volt, megállapítható – a Főigazgató tájékoztatásában foglalt indokok figyelembe vétele mellett – hogy az Főfelügyelőség gyakorlatában az ügyek ügyintézési határidejének az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból való jelentős elhúzódása nem tekinthető egyedi esetnek.

Az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg, vagy ezek kétszeresének visszafizetési kötelezettsége alkalmazásából adódó, jelentős halmozódó összeg, és az ügyek jelentős elhúzódása a Felügyelőség általános gyakorlatában ellentétes a Ket. 7. §-a szerint a hatóság azon kötelezettségével, hogy a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezze meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

Korábban több ombudsmani jelentés²⁶ is megállapította, hogy az eljárási határidő jelentős elhúzódása az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való alapvető jogával egyidejűleg a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét is veszélyezteti.

A vizsgálattal érintett időszakban a Főfelügyelőség azzal, hogy az ügyintézési határidőt jelentős számú ügyben, az előírtnál többszörös mértékben elmulasztotta, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, és veszélyeztette az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülését.

Intézkedésem

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség főigazgatóját, hogy a jelentésben megállapított visszásság kiküszöbölése érdekében a hatóság a jövőben eljárásait – a költséghatékonyság és az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának maradéktalan érvényesülése érdekében – az ügyintézési határidő megtartásával folytassa le.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

²⁵ Id. 14/7614-5/2013. számú tájékoztatás 3. pontját

²⁶ Ld. pl. OBH 1369/2009., Ajb-1722/2012., Ajb-2521/2012., Ajb-1602/2014.