

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXVI.

Fasc. 14.

MIKLÓS LÁSZLÓ

**A környezetvédelmi hatóságokról**

SZEGED

2004

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et  
Juridicarum Universitatis Szegediensis

LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS, LÁSZLÓ BODNÁR,  
JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA,  
JÁNOS MARTONYI, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,  
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL, BODNÁR LÁSZLÓ,  
HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,  
MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,  
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.  
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

## *1. Bevezető*

Napjainkban a magyar környezethasználók több környezetvédelmi hatósággal találkozhatnak a napi közigazgatási gyakorlatban. Alapvetően – az 1995. évi LIII. törvény előírásából és általános célkitűzéseiből adódóan – a területi környezetvédelmi felügyelőségek jelentik az elsőfokú környezetvédelmi hatóságokat. Mind a törvény, mind a végrehajtási jogszabályok nevesítik azonban a helyi önkormányzatot, mint környezetvédelmi hatóságot. Ez általában a települési önkormányzatok polgármestereit és jegyzőit jelenti, továbbá az ágazatot irányító minisztérium különböző szervezeti egységei is elláthatnak környezetvédelmi hatósági feladatokat. Tovább színezi a képet, hogy a jegyzők környezetvédelmi hatósági aktusai felett a másodfokú közigazgatási (pl. a jogorvoslati) hatáskört nem a környezetvédelmi felügyelőségek, hanem a megyei közigazgatási hivatalok gyakorolják. Hatáskört meghatározó elem lehet a tulajdon is: önkormányzati tulajdon esetén még akkor is a felügyelőség jár el, ha az adott ügyben egyébként önkormányzati hatáskör állna fenn.

Mióta környezetjog létezik véleménykülönbség (helyesebb volna éles vitát említeni) tárgya, hogy a vízügyi igazgatóságok és a nemzeti park igazgatóságok minek tekinthetők: a környezetvédelmi hatóságok speciális szerveinek, vagy önálló jogterületek önálló hatóságainak. A 2002-ben indult kormányzati jogalkotási program céljainak ismeretében joggal merül fel, hogy a területi környezetvédelmi felügyelőségek, a vízügyi igazgatóságok és a természetvédelmi hatóságok ugyanazt védik más konkrét feladatkörökkel, más részterületen de ugyanazt: a természetes és az épített környezet egyensúlyát, az értelmes emberi élet létfeltételeit, a természeti és a biológiai sokszínűség kereteit. Amennyiben van közös cél a különböző területekkel foglalkozó szervezetek tevékenységében, akkor az is okkal felmerül: külön vagy integráltan tudnak-e hatékonyan tevékenykedni.

A kérdés megválaszolására többen több alkalommal próbálkoztak. 2003. október 18-án a Kormány elfogadta azt az előterjesztést, amely a közigazgatási reform első lépéseként a területi szerveknél tisztán elhatárolta a környezetvédelmi és a vízügyi hatósági tevékenységet a területi gazdálkodási és kárelhárítási, kármentesítési tevékenységektől. A környezet egyik védendő elemének a víznek mint gazdasági, gazdálkodási tényezőnek és a vele foglalkozó hatósági tevékenységnek az önálló intézményekre történő szétválasztása remélhetően tisztázza a hatósági feladatok funkcionális megosztását is, azaz elősegíti majd a ma még bőven tapasztalható átfedések, ellentmondások feloldását.

E tanulmány elsősorban a környezetvédelmi hatóságok, több mint tíz éve, 1990. december 1-jétől kialakult és összemérhető gyakorlatának, lehetőségeinek áttekintésére vállalkozik, főként a hatósági munka gerincét végző környezetvédelmi felügyelőségek tapasztalataira támaszkodva. Vizsgálódásom és tapasztalataim alapján foglalkozni kívántam az eddig szinte sehol nem elemzett kérdéskörrel a környezetvédelmi felügyelőségek belső felépítésével, működésének tapasztalataival, az állami célok érvényesülésének szervezet, személyi összefüggéseivel és mindezek társadalmi megítélésével, az esetleg szükséges változtatásokra történő utalásokkal.

## 2. A hatósági szervezeti rendszer kialakulása

A magyar környezetvédelem igazgatási rendszere – mai formájában – több mint tíz éve alakult ki. 1990. december 1-jén az ország 12 környezetvédelmi és vízügyi igazgatósága szervezetenként különvált, az addigi környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságokból létrejöttek a környezetvédelmi felügyelőségek és a vízügyi igazgatóságok. Az 1/1990. (XI. 13.) KTM rendelet a Környezetvédelmi Főfelügyelőséget és az „annak közvetlen irányítása alá tartozó környezetvédelmi felügyelőségek” feladatait határozta meg. A rendeletnek a felügyelőségeket érintő rendelkezései 1990. december 1-jétől léptek hatályba, tehát viszonylag gyorsan megtörtént az átszervezés jogi szabályozása. A gyakorlatban a felügyelőségek és a vízügyi igazgatóságok 1991 januárjától kezdték érdemi, immár külön szervezetben végzett tevékenységüket.

A főfelügyelőség feladat- és hatásköre 1997-ben változott lényegesen, amikor a 211/1997. (XI. 26.) Kormányrendelet a természetvédelem másodfokú hatósági feladatait is ide telepítette. Jelentősebb változás a 2004. január 1-jétől hatályos intézménykorszerűsítés, a vízügyi hatósági feladatok különválasztása a vízgazdálkodási funkcióktól. Ettől kezdve két hatóság: a környezetvédelmi felügyelőség és a vízügyi felügyelet végez közvetlen elsőfokú környezetvédelmi (és vízügyi) hatósági tevékenységet, míg a gazdálkodó szervezeteket környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságoknak nevezik. (Az elnevezés azoknak okozhat jogalkalmazási problémát, akik még emlékeznek az 1988–1990 között ugyanilyen névvel működött szervekre).

A közelmúlt szervezeti történéseinek volt már *előzménye*: az 1960-as évek közepétől Magyarországon az elsőfokú építési hatóságok és vízügyi igazgatóságok foglalkoztak környezetvédelmi témakörökkel, anélkül, hogy így nevezték volna a tevékenységüket. Ezt követően az ENSZ 1972-es, Stockholmban megtartott környezetvédelmi világkonferenciája után, 1976-tól történtek meg az első valódi lépések a jogalkotásban és a hatósági intézményrendszer kialakításában. E folyamat eredményeként kialakult a magyar környezetvédelmi igazgatás lényegében mai napig változatlan szervezeti formája, az önálló környezetvédelmi felügyelőségek és nemzeti park igazgatóságok rendszere. Az Országos

Környezet- és Természetvédelmi Hivatal (OKTH) területi szervei ráadásul régiók szerinti illetékességgel működtek 1977-től egészen 1987-ig. Az önálló, országos hatáskörű szerv látta el a hatósági feladatokat, tevékenységének szakmai megalapozottságát az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (ÉVM) területi mérőállomásai biztosították, eleinte csak levegőszennyezés mérési, majd fokozatosan zaj- és rezgésvédelmi, illetve hulladékkezelési vizsgálatokkal. Velük együttműködve, részben párhuzamosan a korabeli tanácsi szervekhez telepített a jogalkotó környezetvédelmi hatósági hatásköröket. A környezetvédelmi közigazgatás másik szervezeti tartópillére az önkormányzatok rendszere – az említett tanácsi előzményeket meghaladó feladatokkal és hatáskörökkel – is több mint egy évtizedes tapasztalatokra tekinthet vissza. A természetvédelem tehát már 1987-től, a vízügyi hatóság pedig 1990-től önálló elsőfokú hatósági szervezet.

A környezetvédelem ügye mindenkit közelről érintő ügy, ezért van széles társadalmi érdeklődés minden iránt, ami a környezetvédelmi hatóságok tevékenysége során, vagy velük történik. A szervezeti önállósodás széles társadalmi igény alapján és elmélyült alkotmányjogi viták nyomán következett be. Több mint jelkép, hogy a kilencvenes évek legelején, amikor eldőlt az európai integráció felé való fordulás, akkor kezdték meg működésüket az önálló környezetvédelmi felügyelőségek.

Környezetvédelmi hatósági feladatokat nemcsak az itt tárgyalt felügyelőségek és önkormányzatok látnak el. A környezetjog mindig számon tartotta, tartja, hogy a más ágazatokhoz, más főhatóságokhoz tartozó külön közigazgatási szervek is eljárnak a hatáskörükbe tartozó fő feladatokhoz kapcsolódó környezeti ügyekben.

Az 1995. évi LIII. törvény viszonylag röviden határozza meg a környezetvédelmi igazgatás feladatainak megosztottságát, amikor a 64. § (2) bekezdésében kimondja, hogy „A környezetvédelmi igazgatás feladatait e törvény és más jogszabályok rendelkezései alapján a miniszter irányítása alatt álló hivatali szervezet, továbbá a területi környezetvédelmi hatóságok, *illetőleg más államigazgatási szervek*, a települési önkormányzat és szervei, valamint a jegyző látják el.” Ez a meghatározás lényegében átvette, tömörítette az 1/1990. (XI. 13.) KTM rendelet 1. § (1)–(2) bekezdéseiben leírt és 1995-re tényszerűen kialakult helyzetet, azaz a környezetvédelmi felügyelőségek – és a Főfelügyelőség – mellett a települési önkormányzatok látják el az alapvető hatósági feladatokat. A 2000. évi XLIII. törvény, a hulladékgazdálkodási törvény viszont már feladatot telepített a megyei önkormányzatokhoz is, amikor a 34. § (6) bekezdésben kimondta: „A megyei önkormányzat az országos és a területi tervvel összhangban, a területén lévő települési önkormányzatokkal egyeztetetten önálló megyei hulladékgazdálkodási tervet készíthet.” Ez természetesen nem *hatósági hatáskör*, azonban nyilvánvaló, hogy egy a településekre kötelező megyei hulladékgazdálkodási terv meghatározza a települési jegyzők hatósági eljárásainak tényleges kereteit.

A környezetvédelmi anyagi jog legalapvetőbb rendelkezései – elsősorban a környezetvédelmi engedély és az egységes környezethasználati engedély előírásai – is jelzik azonban, hogy Magyarországon a környezethasználat engedélyezése és ellenőrzése a különböző államigazgatási szervek között megosztott hatáskörben történik. Ez a megosztott hatásköri szabályozás és gyakorlat végigkíséri az önkormányzati hatósági szervek és a megyei vagy területi felépítésű hatósági szervek kapcsolatát. Az egyes védett környezeti elemekre, illetve a veszélyeztető tényezőkre vonatkozó jogszabályi előírások további hatásköri megosztásokat, szakhatósági közreműködési feltételeket határoznak meg. Gyakran előfordul az is, hogy bizonyos kérdésekben ugyanakkor a közigazgatási szervnek a helyi vagy megyei szintű szervezeti egysége lát el elsőfokú környezetvédelmi hatósági (szakhatósági) feladatokat. Magának a környezetvédelmi felügyelőségnek is – az egyes jogszabályok tárgyi hatályától függően – más-más szintet kell szakhatósággént megkeresnie, például a hulladékkezelési ügyekben.

Mindezek ismeretében nem könnyű a környezetvédelmi hatóságok feladat- és hatásköreinek áttekintése. Várható az is, hogy a szabályozás a következő években is változtat, módosít a jelenlegi megoldásokon. Ezt követeli mind a közigazgatási jog azon tudományos törekvése, hogy az azonos súlyú, jelentőségű ügyekben lehetőleg azonos szintű, feladat- és hatáskörű szervek járjanak el, mind a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium kifejezett szándéka arra vonatkozóan, hogy a hatósági feladatok, különösen az első fokú közigazgatási hatáskörök lehetőleg teljes körűen a minisztérium területi szerveihez, a környezetvédelmi felügyelőségekhez, a nemzeti park igazgatóságokhoz és a vízügyi felügyeletekhez kerüljenek.

A *jogszabályi* álláspontot a környezetvédelmi törvény ismertetett rendelkezésein túl a tanulmány megírásakor a környezetvédelmi felügyelőségek, valamint a nemzeti park igazgatóságok feladat- és hatásköréről, továbbá a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőségről szóló 211/1997. (XI. 26.) Kormányrendelet tartalmazta. Ez tételesen felsorolta, hogy a környezetvédelmi igazgatás, valamint a természetvédelmi igazgatás hatósági, szakhatósági feladatait a minisztérium hivatali szervezete, a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség, a területi környezetvédelmi hatóságok (felügyelőség), valamint a nemzeti park igazgatóságok (igazgatóság) látják el. A jogszabály mind első, mind másodfokú hatáskörökkel felruházta a Főfelügyelőséget, pontosabban rögzítette, hogy ilyen feladatait alaptevékenységéhez tartoznak. A keretszabályozás a külön jogszabályokra, azaz a környezetvédelmi és természetvédelmi anyagi jogi jogszabályokra utalva foglalta össze a Főfelügyelőség hatásköreit. A 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet az átszervezett főfelügyelőségről és a területi szervekről a *vízügyi felügyeletek* létrehozásával tünt ki, és megjelenésétől kezdve komoly szakmai vitákat keltett.

Hasonló, tehát messze nem teljes körű hatásköri listát tartalmaztak a kormányrendeletnek a felügyelőségekre vonatkozó rendelkezései is. Utalás történt

a külön jogszabályokban meghatározott első fokú környezetvédelmi hatósági jogkörök gyakorlására. A „külön” jogszabályok közül ki kell emelni az 1995. évi LIII. törvényt, a környezetvédelmi engedélyezés hatásköreit. A törvény 66. §-a figyelembevétele alapján a legfontosabbak:

- a hatásvizsgálaton alapuló környezetvédelmi engedély;
- a 2001-ben bevezetett egységes környezethasználati engedély;
- a környezetvédelmi felülvizsgálat alapján kiadott környezetvédelmi engedély;
- az önkéntes környezetvédelmi teljesítményértékelés alapján kiadott környezetvédelmi működési engedély;
- az egyéb, külön jogszabályokban meghatározott esetekben kiadott engedély;
- az önkormányzati környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat;
- a felügyelőség illetve az önkormányzati környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével más hatóság által, külön jogszabály alapján kiadott határozat.

A külön jogszabályokban meghatározott legfontosabb és leggyakoribb környezetvédelmi hatósági engedélyezési és megállapító jellegű hatáskörök:

- a levegővédelmi engedély;
- a levegővédelmi határérték;
- a zaj- és rezgésvédelmi határérték;
- a hulladékkezelési engedély;
- a veszélyes hulladék kezelési engedély;
- a felszín alatti közeg igénybevételével kapcsolatos környezetvédelmi engedély;
- a termékdíj visszaigénylés, mentességi jogosultság megállapítása;
- gazdálkodó szervezet felszámolása, végelszámolása esetén a környezetvédelmi nyilatkozat elfogadása;
- tartós környezeti kár megállapítása, az ingatlan nyilvántartási bejegyzés kezdeményezése;
- a tartós környezeti kár megszűnése esetén a törlés kezdeményezése;
- bírság részletekben történő (halasztott) megfizetésének engedélyezése stb.

A környezetvédelmi törvény meghatározta a környezetvédelmi jogi felelősség érvényesítésével kapcsolatos hatósági feladatok kereteit is, a környezetveszélyeztetés, a környezetszennyezés, illetve a környeztkárosítás eseteire vonatkozóan. Általános környezetvédelmi hatáskör a környezetvédelmi felülvizsgálat elrendelése, gazdálkodó szervezet megszűnése (felszámolás, végelszámolás esetén) állapot felülvizsgálat elrendelése, a bírságolás, illetve a külön jogszabályokban meghatározott esetekben a kötelezések kiadása.

Elsősorban a környezethasználók körében ismert, hogy ez utóbbi, a környezetjogi felelősség érvényesítésével összefüggő hatósági hatáskörök gyakorlása a

végrehajtásra vonatkozó jogszabályok alapján mára igen kiterjedt, széleskörű hatósági intézkedési jogosultságokat – és persze kötelezettségeket – jelent a környezetvédelmi felügyelőségek számára. Ezek közül a legalapvetőbbek:

- a levegővédelmi ügyekben történő kötelezés és bírságolás;
- a zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az üzemi tevékenységet végzők kötelezése és bírságolása;
- a szennyvízbírságolás;
- a hulladékgazdálkodási ügyekben meghatározott esetekben kötelezés és bírságolás;
- a felszín alatti közeg védelmével összefüggő esetekben a kötelezés és bírságolás, az ózonkárosító anyagok felhasználásával összefüggő környezetvédelmi jogsértések esetén kötelezés és bírságolás;
- az egységes környezethasználati engedélyre vonatkozó előírások megsértése esetén kötelezés és bírságolás.

Az alapfeladatok, amelyek nem hatósági határozattal, hanem más módon (véleményezéssel, adatkezeléssel, együttműködéssel) valósulnak meg, de a környezetvédelmi hatósági hatáskörök gyakorlása keretében:

- együttműködés az önkormányzatokkal, a természetes személyekkel és szervezeteikkel, a gazdálkodó szervezetekkel, intézményekkel;
- közreműködés a nemzetközi feladatok ellátásában;
- a környezet állapotára vonatkozó adatok gyűjtése, tájékoztatás és közzététel azokról;
- a települési önkormányzatok környezetvédelmi rendelet- és határozattervezeteinek véleményezése;
- környezetvédelmi mérőhálózat működtetése;
- adatgyűjtés az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer számára;
- a tevékenységével összefüggő nyilvántartások vezetése;
- felszámolási, végelszámolási ügyekben a felszámoló által kötött környezetvédelmi tárgyú szerződések, közbenső és zárómérlegek véleményezése;
- településrendezési tervek véleményezése;
- területrendezési és területfejlesztési tervek véleményezése;
- közreműködés a környezeti nevelésben, tájékoztatásban, kutatásban stb.

A korábban érvényes szabályozáshoz képest a legfontosabb változtatás 2003-ban, illetve 2004-ben történt.

A kormányzati munkamegosztásban 2002-ben végrehajtott változtatások (2002. évi XI. törvény a Magyar Köztársaság Minisztériumainak felsorolásáról) eredményeként a vízgazdálkodás és a vízügyi igazgatás a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumhoz került. Az (részben) új struktúra lehetőséget adott arra, hogy a környezetvédelmi és vízügyi ágazati irányításban jól megkülönböz-



tethető hatósági, szakhatósági és gazdálkodási feladatokat külön szervezetekhez telepítsék át, illetve megkezdődhessen az átfedések kiküszöbölése. *(A struktúra azért csak részben új, mert 1987 és 1990 között már működött Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, minisztériumi szinten az első!)*

A munkamegosztás korszerűsítését két körülmény tette indokolttá: a magyar környezetvédelmi igazgatási szervezet kialakulásának és működésének több mint két évtizedes tapasztalata, melynek során – eltekintve a már említett 1987–1990 közötti rövid időszaktól – éppen a vízügyi és a környezetvédelmi közigazgatási szervek feladat- és hatásköri megosztása, (sajátos és gyakori átfedése) okozta a legtöbb jogalkalmazási és gyakorlati problémát. A másik körülmény Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz. A csatlakozás előkészületei során egyértelművé vált, hogy már a felkészülés időszakában, de még inkább a csatlakozás első öt–hét évében megkülönböztetett figyelem kíséri majd a környezetvédelem feladatait, teljesítményét. Teljesen nyilvánvaló, hogy csatlakozástól függetlenül is hatékony környezetvédelmi hatósági szervezetre van szükség, de a csatlakozás ezt az elvárást, követelményt csak tovább erősíti.

A legújabb változtatás lényege, hogy egységes szervezeti rendszer jöhet létre a minisztériumon belül és a környezetvédelmi hatóságok szintjein. A Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség helyett Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség jött létre azzal a céllal, hogy a területi szervek első fokú hatósági, szakhatósági hatáskörei feletti másodfokú hatósági felügyeletet azonos szintű, súlyú és hatáskörű szerv lássa el. A másodfokú szerv a külön jogszabályokban előírt első fokú hatósági, szakhatósági hatásköreit is ellátja, az anyagi jogi jogszabályok lényeges módosításai közül a gyorsforgalmi utak szabályozása érdemel figyelmet. Ez tehát azt jelenti, hogy a továbbiakban a természetvédelmi, a környezetvédelmi és a vízügyi hatósági, szakhatósági másodfokú hatásköröket a részben új Főfelügyelőség látja el. A környezetvédelmi és a vízügyi hatósági hatáskörök közötti *anyagi jogi* kapcsolatok sokaságának ismeretében ez a magyar környezetvédelmi intézményrendszer legnagyobb hatású továbbfejlesztése az utóbbi évtizedekben. Erre ugyanis az 1987–1990 közötti közös szervezeti rendszer (környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok) időszakában sem került sor.

A változtatások érintik a minisztérium területi szerveit, azaz éppen az elsőfokú hatóságokat. A legnagyobb változtatás a vízügyi és a környezetvédelmi szervezetben lett, egyesültek a hatósági feladatokat ellátó szervezeti egység a vízügyi felügyelet és a környezetvédelmi felügyelőségek. A környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok „gazdálkodnak” az állami tulajdonban álló vagyonnal, hanem ellátják a kárelhárítás, kármentesítés operatív feladatait. Ez különösen a vizek kártételeivel szembeni védekezést érinti, ezért az átszervezés valójában egy folyamat kezdetét jelenti, mivel a döntés értelmében az új szervezeti keretek közötti működést „modellezni” kell. A környezetvédelmi hatóságokat ez annyiban érinti, hogy a területi szervek jelenleg látnak el környezetvédelmi kárelhárítási és kármentesítési feladatokat, közreműködnek azokban, az e

feladatköreikkel kapcsolatos tevékenység kerül át az újonnan létrejött környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságokhoz.

A környezetvédelmi hatósági és szakhatósági hatáskörök, továbbá az első fokú vízügyi hatósági és szakhatósági hatáskörök lényegesen nem változnak a 2004. évi szervezeti módosításokkal. A jogalkotó álláspontja az, hogy a környezetvédelmi anyagi jogi változtatásokat is igénylő további szervezetkorszerűsítést a régiók kialakításával összhangban, a közigazgatási reform későbbi szakaszában indokolt megtenni.

Az előzőekben részletezett szervezeti és hatásköri munkamegosztás mellett a más közigazgatási szervek által ellátott környezetvédelmi hatósági – de még inkább szakhatósági – feladatokról és hatóságokról a környezetjog *tudományos* véleményét leginkább Bándi Gyula foglalta össze.<sup>1</sup>

A megelőző jellegű környezetvédelem és a területfejlesztés kapcsolatánál ismerteti azokat a közigazgatási szerveket, amelyek a szektorális szabályozás következményeként külön-külön látnak el környezetvédelmi feladatokat, ezek:

- környezetvédelmi felügyelőség,
- nemzeti park igazgatóság,
- területileg illetékes ÁNTSZ,
- közlekedési felügyelet,
- tűzoltóság,
- vízügyi felügyelet (korábban: igazgatóság),
- Magyar Geológiai Szolgálat,
- műszaki biztonsági felügyelet,
- Országos Műemlékvédelmi Hivatal,
- megyei és körzeti földhivatalok,
- erdőfelügyelőség,
- földművelésügyi hivatal,
- növény- és talajvédelmi szolgálat,
- polgári védelem,
- Magyar Bányászati Hivatal, bányakapitányságok,
- Országos Atomenergia Hivatal.

A felsorolásban szereplő egyes hatóságok elnevezése, és feladatköre időközben természetesen változott. A tűzoltóság és a polgári védelem például a katasztrófavédelmi szervezetben egyesült és lát el szakhatósági hatásköröket meghatározott környezetvédelmi eljárásokban. A katasztrófavédelmi szervezetnek a hatósági megnyilvánulások mellett azonban legalább ilyen fontos feladata a környezeti károkkal is járó természeti, ipari, közlekedési, stb. balesetekben, katasztrófavhelyzetekben a védekezés irányítása, sőt operatív végrehajtása a külön jog-

---

<sup>1</sup> BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Osiris Budapest, 2002. 74. p.

szabályok szerinti rendben. A kiváló összegzést talán a települési önkormányzatokkal és a jegyzőkkel egészíteném ki.

A korábbi talajvédelmi állomásokat már új nevükön, *szolgálat*-ként említem, szerepük a jövőben is meghatározó marad a talajvédelemben, az agrárgazdaság környezetvédelmi követelményeinek érvényesítésében. A műemléki hatóság elnevezése és feladatköre is változott a kulturális örökségvédelmi hivatalok megszervezésével. Szerepük az épített környezet védelme mellett a régészeti értékek feltárása és mentése az olyan környezetvédelmi hatósági eljárásokon keresztül is, mint a környezeti hatásvizsgálati eljárás, vagy a felszín alatti közeg védelmével összefüggő, önmagában is igen bonyolult eljárás.

A vízügyi szervezet átszervezése kapcsán a lista ebben a részletében is változott mára. A széleskörű szektoralitás a gyakorlatban számos kérdést vetett fel, és gyakran előfordult, hogy ugyanazzal a szakmai kérdéssel egyidejűleg több hatóság is foglalkozott. A környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban a felsorolt hatóságok közötti együttműködés alapvető formája, hogy szakhatóságként működnek közre, hozzájárulnak, vagy feltételekkel járulnak hozzá a kérelem engedélyezéséhez, esetleg megtagadják a hozzájárulást. Az egyes környezetvédelmi eljárásokban eltérően szabályozták, hogy a szakhatóságok melyik szintű szervezeti egységét kell bevonni szakhatóságként. Ennek érdekes fejleményei voltak főleg a hatásvizsgálatoknál, vagy éppen a felszín alatti szennyezések kármentesítésénél. Eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában ugyanis a felügyelőségeknek mindig a megjelölt szakhatóság első fokú hatósági szervezeti egységét kell bevonnia a saját eljárásba. A kármentesítéseknél azonban például előfordulhat, hogy veszélyes hulladék helyszíni kezelése is történik, ebben az esetben azután az ÁNTSZ illetékes városi és megyei intézetét egyaránt be kell vonni az eljárásba. Nem véletlen, hogy a felügyelőségeknek éppen a szakhatóságokkal kapcsolatos megosztott hatásköri feladatok végrehajtása okozza az egyik leggyakoribb jogalkalmazási problémát.

### *3. Az érdemi hatósági hatáskörök első eredményei*

A felügyelőségi munka gyakorlatának középpontjába az első években a levegőtisztaság-védelmi határértékek kiadása és betartásának ellenőrzése valamint a veszélyes hulladékok elleni intézkedések ellenőrzése volt. Jelentősebb hatásköri változások 1992-ben következtek be, amikor a felügyelőségek nevesített hatásköröket kaptak a veszélyes hulladék kezelési engedélyezésben, majd 1993-ban a környezetvédelmi engedélyezési eljárás – először átmeneti – bevezetésében. 1992 óta beszélünk az üzemi és a szolgáltató tevékenységek eltérő környezetvédelmi hatásköreiről. A gyakorlati szakemberek véleménye mindig is az volt, hogy szerencsésebb lett volna e hatáskörök meghagyása a felügyelőségeknél.

Az 1990-es évek első fele a megalapozás, a koncepciók és az alapvető törvényi szabályozások kidolgozásának időszaka volt. Miközben már mai formá-

jukban működtek a felügyelőségek Magyarország Nemzeti Környezet- és Természetpolitikai Koncepciója nem tesz külön említést a hatósági feladatokat ellátó területi szervekről, de rögzítette, hogy „A környezetvédelem jogi és közigazgatási eszközeit is állandóan korszerűsíteni kell.”<sup>2</sup>

A környezetvédelmi hatósági tevékenység *értékelése* több alkalommal, mondhatni rendszeresen megtörtént. Alapvetően a környezetvédelmi minisztériumnak a főfelügyelőséggel együtt megtartott felügyeleti ellenőrzései szolgálták a jogalkalmazás szakmai, igazgatási és gazdálkodási szempontú elemzésre. A hatósági, szakhatósági joggyakorlatot a főfelügyelőség a másodfokú hatáskörén keresztül gyakorolja, döntéseivel a konkrét ügyben hozott döntés mellett jelzi a megoldási lehetőségeket. A főfelügyelőség és a minisztérium rendszeres hatósági és szakmai konzultációkat is tart a felügyelőségek számára.

A jogalkalmazás általános érvényű, az egységes gyakorlatot segítő megoldása az, hogy egy-egy több felügyelőségen is felvetődő kérdésben a tárca nem állásfoglalást, hanem *tájékoztatást* ad ki. Ez jelentősen segíti a felügyelőségek munkáját, ugyanakkor nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az ügyfelek az így született konkrét döntés ellen jogorvoslással éljenek. A főhatósági ellenőrzés, tájékoztatás, irányítás mellett a felügyelőségek székhelye szerint illetékes megyei főügyészségek látják el a felügyelőségek hatósági tevékenysége feletti törvényességi felügyeletet. Legutóbb 1999-ben készült összefoglaló jelentés a Legfőbb Ügyészségen a környezeti hatásvizsgálati eljárások törvényességi vizsgálatáról. A megyei főügyészségek azonban egyes témakörökben szintén tartottak, tartanak vizsgálatokat a felügyelőségeken. E vizsgálatok megállapításai szerint a felügyelőségek jogalkalmazási gyakorlata általában megfelel a hatályos jogszabályi előírásoknak, az esetleges eljárási hibák nem befolyásolták érdemi döntéseket. A főügyészségek megállapításaikról tájékoztatják a felügyelőségeket, a főfelügyelőséget és természetesen a környezetvédelmi tárca illetékeseit.

Az ügyészségek és a felügyelőségek kapcsolata azonban nem merül ki a törvényességi felügyelet gyakorlásában. 1997-től a felügyelőségek megküldik az általuk kiadott és jogerőre emelkedett környezetvédelmi kötelezések és bírságok határozatait a megyei főügyészségeknek. Az 1995. évi LIII. törvény 109. §-a szerinti ügyészi hatáskörök gyakorlása érdekében bevezetett megoldás lehetővé teszi, hogy mind a 19 megyei, illetve a fővárosi főügyészség is nyomon követhesse a környezet szennyezésével, veszélyeztetésével vagy károsításával járó közigazgatási eljárásokat. Ezekben az ügyekben tehát már nemcsak a székhely szerint illetékes, hanem valamennyi főügyészség tájékoztatást kap. A főügyészségek saját munkatervük, és a konkrét ügy mérlegelése alapján döntenek arról, hogy milyen ügyészi intézkedéseket tesznek. A leggyakoribb, amikor *keresetet indítanak* a környezetet veszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt.

<sup>2</sup> Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, Budapest, 1994. 32. p.

Az ügyészségi tapasztalatok megismerését a mind gyakoribb közlések is segítik. Az egyik ilyen legfrissebb közlemény Budapest környezetvédelmének ügyész megítélésével foglalkozik. A Fővárosi Főügyészség ügyésze, Bodáné Dr. Pálok Judit tanulmánya az ügyészi törvényességi felügyelet tapasztalataival és az ügyész polgári jogi lehetőségeivel foglalkozott és a budapesti székhelyű hatóságok gyakorlatára támaszkodott. Az ügyészi vizsgálatok a természetvédelmi bírságot, az állatvédelmi bírságot, az önkormányzatok környezet- és természetvédelmi hatósági gyakorlatára, valamint természetesen a Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség hatósági aktusaira terjedtek ki. E körben a *zaj- és rezgésvédelemmel*, valamint az önkormányzatok és a szakhatóságok *környezetvédelmi hatósági együttműködésével* kapcsolatban keletkeztek mások számára is fontos tapasztalatok. A fővárosban gyakori panaszok tárgya a foghíjbeépítéseknel, a vendéglők szellőztetéséből és a laza beépítésű lakóterületeken kialakított kisüzemek zajártalma. Ez az ügyészi tapasztalat alátámasztja az országos helyzetet, a lakóterületek és a bevásárlóközpontok, a lakóterületeken, vagy azokba beékelődve működő kisüzemek tekintetében. A környezetvédelmi hatóságok ezekben az ügyekben *ellenőrzési és szankcionálási* lehetőségekkel rendelkeznek, amelyeket jogszerűen gyakoroltak. A hatóságoknak azonban nincs módja arra, hogy valamennyi meglévő, esetleg évtizedek óta működő zajforrást feltárjanak, ezért támaszkodnak elsősorban a panaszbejelentésekre. Kedvezőbb a tapasztalat a *megelőzés* eszközeként gyakorolt *engedélyezés* területén. A jegyzői hatáskörökben kiadott *építési engedélyezési*, illetve *telepengedélyezési* eljárásokban a környezetvédelmi felügyelőség szakhatóságként előírhatja a zajkibocsátási határérték megkérését, így határidő kitűzésével a teljesítést is ellenőrizheti.

Szolgáltató tevékenységek esetében az önkormányzatok rendelkeznek hatósági hatáskörrel, azonban a fővárosi tapasztalatok szerint kevés határérték megállapítási kérelem érkezik és a jegyzők sem szorgalmazzák kellően a más hatásköreik mellett az ilyen eljárásokat. Az ok a hatósági hatáskörök összemosódása, vagy az egyes ügyek mielőbbi lezárásának sürgető igénye. Az önkormányzatok zajbírságotlasi ügyeiben a döntések megalapozottak voltak.<sup>3</sup>

Az országgyűlés *környezetvédelmi bizottsága* több alkalommal foglalkozott a felügyelőségek hatósági tevékenységével, működésével. 1993-ban például kifejezetten a hatósági, szakhatósági gyakorlatot tekintették át. A bizottság már ekkor megállapította, hogy az egyes felügyelőségek ügyforgalma – ebből adódóan terhelése is – jelentősen eltérő. Rögzítette a bizottság által megtárgyalt jelentés, hogy a környezetvédelmi hatósági munka a bíróságok előtt, a közigazgatási perekben is megállta a helyét, a felügyelőségek, illetve a főfelügyelőség keresettel támadott határozatainak több mint 90 %-át az ítélkező fórumok is elfogadták. Ez a megállapítás azért volt fontos, mert épp a parlamenti bizottság

---

<sup>3</sup> BODÁNÉ DR. PÁLOK JUDIT: A főváros környezet- és természetvédelme ügyészi szemmel. *Magyar Közigazgatás*, 2003. október 632. p.

által elemzett időszakban vált lehetővé a környezetvédelmi közigazgatási határozatok bíróság előtti megmérettetése. A testület felhívta arra is a figyelmet, hogy felügyelőségek, az önkormányzatok, a tisztiorvosi szolgálatok, a közlekedési felügyelet napjegy együttműködése ellenére az osztott hatáskör miatt sok a párhuzamosság, az átfedés, a koordinálatlanság. Emiatt a testület a hatáskörök racionálisabb lehatárolását kezdeményezte. Az elemzés alapján a bizottság szükségesnek nevezte a környezetvédelmi hatósági munka új koncepciójának, szervezeti rendszerének a kialakítását.<sup>4</sup>

1999-ben az akkori parlamenti környezetvédelmi bizottság érdekes módját választotta a környezetvédelmi felügyelőségi tevékenység megismerésének. A bizottság valamennyi (!), tehát mind a 12 területi, mind a főfelügyelőség esetében megtárgyalta az adott felügyelőséget bemutató jelentést, meghallgatta a felügyelőségek vezetőit és a jelenlétükben megtartott vitában értékelte a tapasztaltakat. Számos jogszabály módosítási javaslat született, melyek közül néhány – más tudományos elemzés, értékelés nyomán is – mára a hatályos jogszabályokban is megjelent. E helyütt a hulladékgyűjtési bírságot, és a légszennyezési, illetve az új szennyvíz bírságot szabályozást említeném: mindháromnál alkalmazta a jogalkotó a felügyelőségek javaslata nyomán született bizottsági kezdeményezést a bírságok minimális összegére „küszöbértékére” vonatkozóan. Ez önmagában is a hatósági munka hatékonysága felé mutathat, hiszen így kevésbé aprózódik majd el az ellenőrzésekre fordítható véges kapacitás.

Ahogy az előzőekben tárgyaltak mutatják a környezetvédelmi *hatósági hatáskörök* áttekintésére vállalkozni meglehetősen nehéz feladat mind a jogforrások gyakori változásai, mind a szervezeti rendszer leírt jelentős módosulásai miatt. Tény, hogy 1990-ben a felügyelőségek megalakulásakor jóval kevesebb hatósági engedélyezési hatáskörük volt, míg az 1995. évi LIII. törvény, majd a 2000. évi XLIII. törvény jelentősen kibővítette a feladatokat és a hatósági hatásköröket egyaránt. A végrehajtási rendeletek pedig további hiányokat pótoltak, hiszen volt olyan szakmai részterület – például a felszín alatti közeg védelme – amely 1996-tól 2000-ig nevesített elsőfokú környezetvédelmi hatósági hatáskör nélkül működött. Ebben az időszakban kifejezetten „jól jött” a felügyelőségeknek az Áe. szabályainak alkalmazása, a végrehajtás ellenőrzése és végrehajtási bírsággal történő kikényszerítése a korábban meghozott és nem teljesítette határozatoknak.

A hatósági hatáskörök és a költségvetési szervre háruló feladatkörök a felügyelőségekről szóló jogszabályokban, illetve a területre vonatkozó törvényekben, végrehajtási rendeletekben egyaránt megfogalmazódtak. Újabb fejlemény, hogy már a más szakterülethez, ágazathoz tartozó jogalkotásban is hatásköröket kaptak a felügyelőségek. Főként a jegyzői hatáskörök környezetvédelmet érintő

---

<sup>4</sup> REINIGER RÓBERT: Hatósági munka a környezetvédelmi felügyelőségeken. *Új Körkép*, Budapest, 1994. január–február.

területein tapasztalható a felügyelőségek szakhatósági szerepének elburjánzása. (telepengedélyezés, boltok engedélyezése, rendeletalkotás).

#### 4. Az első évtized tapasztalataiból

A szektorális szabályozás mellett a környezetvédelmi hatóságok tevékenységében meghatározóvá vált az egységes, integrált engedélyezési rendszer bevezetése az 1993 és 2004 közötti három „lépésben”. Az egyes szakaszok és a bevezetett jogintézmények:

- 1993–1995: A környezeti hatásvizsgálat bevezetése és átmeneti szabályai;
- 1995–2001: Az előzetes és a részletes környezeti hatásvizsgálat szabályozásának kiteljesedése;
- 2001–2004: A környezeti hatásvizsgálat szabályozásának kibővítése, az egységes környezethasználati engedélyezés és ellenőrzés (IPPC-EKE) bevezetése.

1993-tól az új környezetvédelmi engedélyezési hatáskör életbe lépése óta 1999 végéig Magyarországon 1474 környezetvédelmi engedélyt adtak ki – előzetes vagy részletes környezeti hatásvizsgálatok, illetve az azokat összegző *hatástanulmányok* elbírálása után – a felügyelőségek, (ebből Szegeden 159-et). Az engedélyezésre benyújtott tevékenységek és dokumentációk jól tükrözték a szakma felkészülésének helyzetét, a környezethasználók kezdeti óvatos együttműködését. Az időszak jellemzője, hogy az új tevékenységekre vonatkozó eljárások mellett elkezdődtek a meglévő tevékenységek környezeti felülvizsgálatai is. Az időszak során lefolytatott engedélyezési eljárások legfontosabb újdonsága a nyilvánosság érvényesítése a hirdetményezéssel és a közmeghallgatásokkal.

2001-ben, kétévi jogalkotási előkészítés után vezették be Magyarországon az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást – amely a vízre vonatkozó jogosultságok kivételével – teljeskörű engedélyhez vezet. A szabályozás még új, kevés a kiadott engedély, kevés az érdemi tapasztalat. A szabályozás célja, hogy a jelentősebb környezethasználattal járó tevékenységek folytatói egy eljárás keretében, minden környezetvédelmi hatáskörre kiterjedően kapjanak engedélyt, feljogosítást, határértéket.

Több ezer szakhatósági ügyben jártak el a felügyelőségek munkatársai és tízezernél több vizsgálatot, végeztek a tíz év alatt. A következő évek sem bíztaknak kevesebb munkával, kevesebb irattal: a magyar környezetügy az alapozás, az európai szabályozás közvetlen hatálya megkezdésének időszakát éli, amikor nagyon sok új feladat jelentkezik, például a hulladékgazdálkodásban, a vízvédelemben, az integrált engedélyek ügyében továbbá mindezek szakmai és eljárásjogi szempontból igényes megalapozásában.

Miközben a felügyelőség feladat- és hatáskörei bővültek, úgy nőtt meg a társadalmi érdeklődés irántunk. A több mint tíz év joggyakorlatából a hatásvizsgálatokat és a szakhatósági állásfoglalások szerepét emelem ki. A már említett – 2000. év végéig kiadott – környezetvédelmi engedélyek tartalma felöleli az ország szinte minden gazdasági tevékenységi körét. Az útépitésekkel párhuzamosan a legtöbb kérelem az anyag nyerőhelyek, a homokbányák ügyeiben érkezett. A hatástanulmányok többsége szakmailag megfelelő mélységű volt, ám az igazán fontos ügyekben gyakran hiányos, kiegészítésre szoruló is. A gyakorlati lebonyolításban állandó időhiánnyal találkoztunk: a törvényben lehetővé tett 90+30 nap szűkösnek bizonyult eljárásainkhoz. Ennek az volt a leggyakoribb oka, hogy a tanulmányok egy vagy több kérdésben kiegészítésre szorultak, vagy az eljárásban résztvevő szakhatóságok kértek hiánypótlást. Vagyis kimondható: az igényesen elkészített hatástanulmányok gyorsabb eljárást eredményeztek.

A környezetvédelmi engedélyeknél a hatóságnak gyakran kellett a tervező vagy a szakértő helyett illetve vele együttműködve „megalkotni” a művet, mivel mindannyian: hatóság és szakértők együtt alakítottuk ki a környezethasználat elemzésének tényleges módszereit.

### 5. A nyilvánosság előtt – és mögött

Ebben a témakörben két kérdéskör érdemel vizsgáldást: a környezetvédelmi hatósági hatásköröket érintő nyilvánosság a szabályozásban és a gyakorlatban, ezek érvényesülése, illetve a környezetvédelmi hatóságok belső felépítésének megjelenése, hatása a nyilvánosság, mindenekelőtt az ügyféli kapcsolatok előtt.

A nyilvánosság a szabályozásban leginkább a környezetvédelmi engedélyezési eljárások és adatok nyilvánosságát jelenti. A környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban a jogalkotó nagy szerepet biztosított a nyilvánosságnak. Az előzetes környezeti hatástanulmányok esetében ez a 30 napos hirdetményezést jelenti. Általános tapasztalat, hogy elenyészően kevés ügyben, kevés érdeklődő volt. A nyilvánosságnak ez a szűkebb formája viszont nem zárta ki, hogy olykor érdekeltségek egymás elleni észrevételeket tegyenek. Bár ritka az ilyesmi, azért alkalmas arra, hogy lelassítsa a környezetvédelmi engedély megszerzését, végső soron a tevékenység megkezdését.

Az 1993–1999 között a felügyelőségek mintegy 200 részletes környezeti hatástanulmány ügyében hozzávetőlegesen 220 (a nyomvonalas létesítmények miatt több mint a projektek száma) közmeghallgatást tartottak meg. A környezetvédelmi közmeghallgatásokon nagyon eltérő volt a jelenlét, az érdeklődés: volt, ahol csak a hatóságok képviselői nézték egymást, de volt, ahol majdnem négyszázan várták a fejleményeket. Az átlagos 50–60 fős részvétel esetén is igen eltérő volt az aktivitás. Eléggé jellemző, hogy az érintett lakosok a környezet egészséget érintő oldaláról közelítették meg az egyes tevékenységeket. Az is



megfigyelhető volt, hogy az emberek általános tapasztalata, környezetérzékenysége a legtöbbször egybevágott a hatóságok kifogásaival, álláspontjával. Egy Bács–Kiskun megyei – veszélyes hulladék kezelésével összefüggő – esetben a lakossági kritikák szinte azonosak voltak a tisztiorvoséval, így nem is kapott környezetvédelmi engedélyt az adott tevékenység. A tapasztalatok birtokában kimondható, hogy a magyar környezetügy a nyilvánosság bevonásával sikeresen indult el egy európai gyakorlat felé, esélyt adott a környezethasználatokkal érintetteknek érdekeik képviselésére.

*A környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalások száma a tíz évvel ezelőtti az évenkénti néhány ezerről több tízezer fölé emelkedett. A munka mennyiségének növekedése mellett az időközben hatályba lépett új jogszabályok kereteket, feltételeket szabtak a környezetvédelmi álláspont kialakításához. A gyakorlatban ez a követelmények szigorítása felé vezetett, aminek a környezethasználók persze nem túlságosan örültek, de a lakosok, a környezeti hatásokat elviselők érdekében érdemes volt ezt megtenni.*

*A környezetvédelmi hatóságok szervezeti felépítésének működésének, a nyilvánosság előtti megjelenése kevésbé általános, kevésbé egységes, mint az előzőekben elemzett, jogszabályi előírásokon alapuló közhatalmi, közjogi tevékenységeknek.*

*A környezetvédelmi hatósági tevékenységnek – mint minden hatósági tevékenységnek – két vetülete van: egyik a jogszabályokban meghatározott, körülírt, gyakorolt, az erre a célra felhatalmazott állami szervek – minisztérium, főügyészség – által ellenőrzött hatósági, szakhatósági tevékenysége. A további kategória a kevesek által ismert *belső működés*, a szervezetnek, mint egységnek, államigazgatási szervnek a megnyilvánulási lehetősége, formája, *látszata*, főként, vagy inkább szociológiailag, szociográfiailag – vagyis a gyakorlati közvélemény számára nehezen – megközelíthető *működési struktúrája*. Ez elsősorban az ügyfélkapcsolatok és a szervezeti kapcsolatok, az együttműködés szempontjából igazán fontos, lényeges. Mint Bándi Gyula véleményének ismertetésénél láttuk a környezetvédelmi hatósági tevékenység messze nem korlátozódik a felügyelőségek tevékenységére, de a közvélemény, az ügyfelek és az ágazat szempontjából ez a meghatározó. Az államigazgatás, de talán nem túlzás, hogy az állam működése szempontjából viszont lényeges, hogy az adófizetők pénzén működtetett szervezeti rendszer mennyire hatékony, mennyire lényegre törő, mennyire a kitűzött céloknak alárendelt szervezeti, működési egység.*

*A felügyelőségek szervezeti felépítésére és működésére nincs külön jogszabályi előírás. Az ismertetett kezdeti és mai (jövőbeli) rendelkezések, a feladat- és hatáskörök meghatározásai azonban már önmagában orientálták a szervezeti felépítést. A kezdetnél, vagyis 1990-ben szinte mind a 12 felügyelőség átvette a vízügyi igazgatóságoknál kialakult szervezeti rendszert. Ennek lényege, hogy minden hatósági, szakhatósági eljárás, ügy, aktus a felügyelőség hatósági szervezeti egységén keresztül „jut be” a szervezetbe és minden döntés, hatósági*

állásfoglalás, konkrét ügyben született közokirat ugyanezen a szervezeti egységen keresztül jut el az ügyfelekhez, illetve a szakhatóságokhoz. Ennek a megoldásnak környezetvédelmi ügyekben az lett a következménye, hogy majdnem minden ügyirat minden szervezeti egységet „körbejárt”, majd visszakerülve a hatósági szervezeti egységbe, ott végleges formába öntötték és kiadmányozták. A szisztéma első látásra is igen időigényes, sok embert foglalkoztat és nehezen nyomom követhető az ügyiratok útja a felügyelőségi munkaszervezeten belül. Az időtényező különös súllyal esett latba 1995 decemberéig, a hatályos környezetvédelmi törvényünk hatályba lépéséig: csak ekkortól teszi jogszabály lehetővé a környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban az Áe. által előírt általános elintézési határidőtől való eltérést, az általános 30 helyett 90 nap, szakhatósági állásfoglalások esetében a 15 helyett 30 nap alkalmazását. Rendszeres volt, hogy a felügyelőségek nem tudták minden eljárásban betartani az elintézési határidőket. Az ügyféli panaszok, kritikák egyik leggyakoribb tartalmi eleme éppen ez volt: a látszólagos lassúság. A szakmai, szakértői kapcsolatokban, de a szakhatósági együttműködésben az első évek után ismétlődően felvetődött az is, hogy ebben a szervezeti formában nehéz átlátni a felügyelőségi döntési kompetenciákat. Az adott határozatokat mindig a hatósági szervezeti egység hozza, kiadmányozza, vezetője írja alá, ám az irat tartalmából nyilvánvaló, hogy azt nem saját maga fogalmazta meg. Bíróságoknál talán kevésbé volt ilyen nehéz a helyzet, hiszen a környezetvédelmi bíróságok többsége előírt eljárási rendben, meghatározott szakértői számítások alapján válik döntéssé, ahol az ügyfél jobban átláthatta a folyamatokat. Bonyolította a helyzetet, hogy a döntéseket megalapozó szakvélemények az Áe. alkalmazása szempontjából nem kaptak teljesen egyértelmű megítélést. Az irat betekintési jogot ugyanis csak a határozattervezetek esetében lehet korlátozni, kizárni, de mi számít környezetvédelmi ügyben annak, és ha több szakvélemény van az adott ügyben, azok közül melyik a döntést meghatározó „tervezet”?

A felvetett kérdésekkel természetesen a felügyelőségek vezetői is szembetalálták magukat. A kilencvenes évek közepéig a felügyelőségek szervezeti és működési szabályzatait már mindenütt elfogadták, a változtatás nem ment könnyen, mégis voltak ahol új megoldásokat kerestek a kihívásokra.

Napjainkra a felügyelőségek szervezeti felépítésére és működésére *három modell* kialakulását – és persze a megoldások sokszínűségét – figyelhetjük meg, ezek a következők:

*Hagyományos felépítés:* Ez lényegében az eddig ismertetett forma, a vízügyi szervezettől örökölt megoldás. A már elemzett kérdéseken túl ennél a megoldásnál ütköztek leggyakrabban a felügyelőségek az időtényező korlátjába. A szakértői osztály (osztályok) és a hatósági szervezeti egység számára együtt rendelkezésére álló 30, vagy 90 napon belül valamennyi eljárási cselekményt meg kell ejteni, minden szakvéleményt ki kell alakítani és ezek eredményeként a végleges határozatot, állásfoglalást meg kell szövegezni. Kétségtelen előnye

ennek a megoldásnak, hogy minden hatósági ügyet egy szervezeti egységnél lehet ellenőrizni, a mindenkori kiadmány ellenőrzése formájában. A koncentrált kiadmányozás mellett a felügyelőségek közül több helyen is választották azt a megoldást, hogy csak a határozatokat, vagy csak bizonyos határozatokat állítanak össze a hatósági osztályokon. Ez már átvezet a következő modellnél megfigyelhető megoldáshoz. A forma legnagyobb gondja, hogy ki és milyen döntési szakaszban összegzi a különböző szakterületek (levegővédelmi, hulladékkezelési, vízvédelmi, zajvédelmi vagy környezetértékelési) véleményét. A szerencsésebb esetekben a szakértői osztályok (iroda) véleményének összehangolása még a szakértői szint vezetői szintjén megoldódik.

Vannak felügyelőségek, ahol a szakértői osztályokat irányító vezetők külön-külön döntenek, döntéseik nem feltétlenül ellentmondás nélküli, majd az irat átkerül a szakmai szempontból „laikus” hatósági ügyintéző elé. Szerencsés esetben itt is megvan a szakmai hozzáértés, rutin, esetleg az egyeztetési készség, de nincs meg az idő. A szakértők ugyanis gyakran elhasználják a hatósági elintézési határidő nagyobb részét, esetenként teljes egészét, így a hatósági szervezeti egységnek kapkodva, esetleg nem kellően átgondolva kell szövegeznie. Az eredmény könnyen kikövetkeztethető: kisebb-nagyobb késések az ügyintézésben, nem teljesen precíz határozatok, végül egymásra mutogatás. Vannak felügyelőségek, ahol a vázolt probléma megelőzésére a szakértői osztályok feletti vezetői szint is részt vesz a szakvélemények összehangolásában, de van, ahol ez nincs szabályozva, vagy nem megfelelően működik, ráadásul egy újabb lépés még inkább lassíthatja a döntési folyamatot. Ezen a ponton azután újabb probléma jelentkezik: a felelősségi viszonyok pontos meghatározásának kérdése, pedig ebben a hatályos jogszabályok, különösen az Áe. nem adnak engedélyt: az igazi felelős az aláíró lesz, de vajon ő döntött-e?

*Engedélyezési, hatósági jellegű felépítés:* Ebben a szervezeti felépítésben a felügyelőségek engedélyezési és szakhatósági hatásköreit egy szervezeti egység, változó elnevezéssel (környezethasználat engedélyezési, engedélyezési, hatósági stb.) gyakorolja. A felügyelőségek megoldásai abban sem teljesen egyformák, hogy az engedélyekhez szükséges szakmai álláspontot ebben az engedélyezési szervezeti egységben alakítják ki, vagy külön szakértői osztályokon. Az integráltabb megoldásoknál egy szervezeti egységben, környezetvédelmi szakmai képzettségű és jogi végzettségű köztisztviselők látják el a feladatokat, esetleg bizonyos kiemelt ügytípusokat véleményeztetnek szakértői osztályokkal. A megoldás fő előnye, hatékonyságának biztosítéka, hogy nincs, vagy minimális az engedélyezési ügyiratok belső forgalma, „köröztetése”. Egyértelműbb a felelősség, a határidők betartásának nyomon követése, az iratforgalom ellenőrzése. Hátrányként esetleg felmerülhet a szakmai kompetencia színvonala, az ellenőrző és az engedélyező szervezeti egységek közötti összhang biztosítása. E szervezeti megoldás háttérében a magyar környezetvédelmi felügyelőségek gyakorlati tapasztalatai mellett szerepet játszottak az európai integráció

előkészítése során más államok gyakorlatából megismert formák is. A környezeti hatásvizsgálat, de még inkább az egységes környezethasználati engedély jogintézményeinek bevezetésekor a magyar környezetvédelmi hatóságoknak elméleti és gyakorlati segítséget adtak az Európai Unió egyes tagállamainak környezetvédelmi hatóságai. Különösen hasznos volt Hollandia és Írország környezetvédelmi felügyelőinek Magyarországon, a területi felügyelőségeknél, illetve a Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőségnél több alkalommal megtartott tapasztalatcseréje. Azért említem ezt ennél a szervezeti modellnél, mert ennek a magyar megoldásnak az előzményei vezethetők le a holland és az ír gyakorlatból. Mindkét állam környezetvédelmi felügyelőségeinél megerősítették az engedélyezési típusú szervezeti egységeket a nagy környezetvédelmi engedélyezési eljárások – hatásvizsgálatok és egységes környezethasználati engedélyezési eljárások – lebonyolításánál, amelyek nagy részén már túljutottak. Az engedélyezéseknél persze figyelembe kell venni, hogy egyik államban sem olyan széttagoltak a környezetvédelmi hatósági, szakhatósági hatáskörök mint Magyarországon (olykor a vendégek lepődtek meg a magyar közigazgatási szervek sokféleségén).

Az egységes engedélyezési szervezeti egység kialakítására tett kísérletek közül a legtöbb gyakorlati eredményt felmutató felügyelőségeknél javult az ügyintézés hatékonysága, az elintézési határidők betartása. Kedvezően alakult a hatóság és az ügyfelek, továbbá a szakhatóságok kapcsolata, mivel kevesebb felügyelővel kellett kontaktust teremteni. Vélhetően javult a személyes felelősség vállalásának helyzete is, erre nézve azonban – érthetően – nincsenek mérhető adatok. Ehhez a megoldáshoz tartozik, hogy az engedélyezési szervezeti egységek mellett néhány érintett felügyelősegen kialakultak az egységes *ellenőrzési* szervezeti egységek is. Ez fontos előrelépés a *szektorális* környezetvédelemből az *integrált* környezetvédelem felé. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a környezetvédelmi hatóságok egy-egy üzem, tevékenység helyszíni ellenőrzésekor nem csupán egy adott jogszabály végrehajtásának tapasztalatait, hanem az üzem, a tevékenység *környezeti hatásait* ellenőrzik, vizsgálják. Ez fontos a hatékonyság, a még mindig hiányos ellenőrzési kapacitás javítása, kihasználtságának fokozása miatt is. Ebben a szervezeti modellben kevésbé fordulhat elő, hogy az egyes szakterületek ellenőrzésekor elmaradjon a másik szakterület helyzetének vizsgálata. Az egyik környezeti elem védelmének a vizsgálata ugyanis nem nélkülözheti a másakra történt hatás elemzését, hiszen hiába oldotta meg egy üzem a hulladékok égetéssel történő ártalmatlanítását, ha ezzel káros légszennyezést okozott, vagy hiába termelte ki a szennyezett talajt, ha azt nem a hulladék jellege és veszélyessége szerint ártalmatlanította. Végezetül az is szempont, hogy az integrált ellenőrzés eredményeként maga az ellenőrzést végző felügyelő legyen képes dönteni, vagy a döntést a határozattervezet szintjén előkészíteni, hogy a döntéshozatal és az ügymenet minél gyorsabb és hatékonyabb legyen.

*Funkcionális, kísérleti felépítés:* A környezetvédelmi hatóság funkcionális felépítése és működtetése lenne a gyakorlatban a leghatékonyabb szervezeti modell. Ennek elméleti felismerésén természetesen túl van már mind az irányító tárca, mind a középirányító főfelügyelőség is. Erre utal a főfelügyelőség 2004-től hatályos és már ismertetett feladat- és hatásköre. A főfelügyelőségen belüli szervezeti modell – szakértői főosztály és hatósági főosztály – azonban nem feltétlenül tehető át közvetlen formában a területi felügyelőségekhez. Az ügyek száma, jellege, különösen az első fokú szakhatósági hatáskörök aránya miatt a területi felügyelőségeken tagoltabb megoldás indokolt. A területi felügyelőségek meghatározott önkormányzati körökkel állnak napi kapcsolatban, míg a főfelügyelőség valójában egyetlen önkormányzattal sem állhatósági, szakhatósági viszonyban, mivel a másodfokú hatásköreinek gyakorlása a közigazgatási hivatalokkal és a szakhatóságok felettes szerveivel realizálódik. A főfelügyelőség – még meglévő – első fokú hatáskörei viszont nagyszámú önkormányzati és szakhatósági kapcsolatot modellezne, nyilvánvalóan a jogalkotói szándéktól eltérően.

A funkcionális modell ezért azt tartalmazza, hogy az adott felügyelőségen önálló szervezeti egységben működik a saját hatósági hatáskörökben engedélyezési eljárásokat lefolytató szervezeti egység, illetve külön osztályként az önkormányzati kapcsolatokat működtető szervezeti egység. Ennek háttérében az áll, hogy a felügyelőségek hatósági engedélyezési ügyeiben elsősorban a megyei, vagy ennél nagyobb illetékességi területű szakhatóságokkal állnak – jogszabályon alapuló – kapcsolatban. A környezetvédelmi engedélyezési, az egységes környezethasználati engedélyezési, illetve a hulladékkezelési engedélyezési eljárásokban, valamint a vízjogi szakhatósági eljárásokban általában nagyobb területi egységek érintettek, ezért ezekben az ügyekben inkább a tevékenység helye szerinti önkormányzati szervek szakhatósági hatáskörei játszanak szerepet, a társhatóságok már említett jogosultságai mellett.

Ettől eltérően kiterjedt kapcsolatban állnak a felügyelőségek a települési önkormányzatokkal az építési, használatbavételi vagy a telepengedélyezési eljárásokban, az önkormányzati környezetvédelmi rendeletek, programok, a területfejlesztési és rendezési tervek véleményezésében. E körben az egyes elintézési határidők is speciálisan alakulhatnak, ezért és az ügyek nagy száma miatt indokolt és logikus kezdeményezés, hogy az e körbe tartozó ügyekkel a felügyelőségeken belül lehetőleg egy szervezeti egység foglalkozzon. További követelmény, illetve lehetőség, hogy a környezetvédelmi ellenőrzéseket – komplex módon és az egyes szakterületi kérdésekben egyaránt – egységes szervezeti egység folytassa le, és az ellenőrzéssel kapcsolatos hatósági intézkedéseket maga készítse elő vagy tegye meg. Ez a modell tehát mindkét előző megoldásból vesz át elemeket, ugyanakkor teljesen új gondolkodást, vezetői magatartást igényel. Az új és még csak kísérleti jelleggel működő szervezeti felépítési-működési forma előnyeként elsősorban az emelhető ki, hogy minimálisra korlátozódik az ügyek, ügyiratok felügyelőségen belüli „vándorlása”, azaz részfel-

adatok miatti folyamatos átadása, átvétele. Ez rendkívüli mértékben felgyorsíthatja az ügyek érdemi elintézését és lényegében kizárhatja a köztisztviselői felelősség elmosódását, amely más megoldásoknál nagyon szembetűnő probléma.

### 6. Átfedések, ismétlődések

Tapasztalható, hogy a különböző hatósági eljárásokban *átfedések* is kialakultak, amelyeket a jogalkotásban volna célszerű felülvizsgálni. A felügyelőségek saját hatáskörű eljárásaiban a legkülönösebb átfedések a hatásvizsgálati eljárási jogszabály, a 20/2001. (II. 14.) Kormányrendelet és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló jogszabály, a 193/2001. (X. 19.) Kormányrendelet egyes rendelkezései között van. A legkülönösebb, hogy a két jogszabály mellékletben sorolja fel a hatálya alá tartozó tevékenységeket és a mellékletek nincsenek összehangolva. Az, hogy egyes tevékenységek hatásvizsgálat kötelesek is meg az egységes környezethasználati engedélyhez kötöttek is csak a két lista egybevetéséből derül ki. Gyakorlati gondot jelent, hogy egyes, a kapacitástól, a tevékenység műszaki paramétereitől függő tevékenységek küszöbértékei nem egyeznek a két jogszabályban. További gondot okozhat, hogy a szakhatósági szakaszt és a hirdetményezési szakaszt lényegében meg kell ismételni, ha a tevékenység mindkét jogszabály hatálya alá tartozik. A két jogszabály előírásai be nem tartásának is lényegesen eltérő jogkövetkezményei lehetnek, rendkívül szembetűnő az egységes környezethasználati engedély megszerzéséhez tapadó nagy összegű bírságok kiszabásának a lehetősége. Ezzel szemben a hatásvizsgálati jogszabály ellen vétők közvetlenül nem bírságozhatók, igaz elő lehet írni számukra a környezetvédelmi felülvizsgálatot, vagy a tevékenység korlátozását.

A szektorális és a szakhatósági engedélyezési eljárásban átfedés, hogy egyes engedélyeket, jogosultságokat meg lehet szerezni környezetvédelmi hatósági engedély (pl. a levegővédelmi engedély) vagy jegyzői hatáskörű eljárásban adott szakhatósági hozzájárulás formájában. Az előbbi a nehezebb, bonyolultabb, ráadásul megkettőzött eljárás, az utóbbi az egyszerűbb, az olcsóbb, ám a területi felügyelőségek gyakorlatában mindkét megoldási módra van példa megellenpélda. A legnagyobb dilemma a környezetvédelmi és a vízügyi engedélyezés kölcsönös átfedése: mind nyilvánvalóbb, hogy az anyagi jogot is újra kell szabályozni.

A felügyelőségek szakhatósági eljárásaiban elsősorban az építési, létesítési típusú engedélyezési eljárások és a telepengedélyezési eljárás között tapasztalni az ismétlődés veszélyét. A következetesebb, szigorúbb telepengedélyezés talán nagyobb esélyt ad a környezetvédelemnek a szakmai követelmények érvényesítésére. Az engedélyezési eljárások a környezetvédelemben a *megelőzés* elvének az érvényesítését szolgálják, a gyakorlatot ebben az irányban szélesíthetik.

## 7. A kikényszerítés hatósági eszközei

A környezetvédelmi bírságolás tényei és megítélése talán az egyik legszélesebb tapasztalatokkal bíró területe a környezetvédelmi hatósági tevékenységnek. Elméleti oldalról a jogalkotás nemhogy gyengítette volna, ellenkezőleg 1995-ben az LIII. törvény elfogadásával erősítette a bírságolás szerepét. Mint arra Hajdú Mária – az ügyészi tapasztalatokat elemezve – rámutatott a környezetvédelmi törvény csak általában határozza meg a környezetvédelmi bírságot a 106-107. §-okban, a részletszabályokat a kormány végrehajtási rendeleteire bízta.<sup>5</sup>

Kilényi Géza álláspontja a legletisztultabb (és talán ezért a leginkább további véleményeket gerjesztő) a bírság, mint közigazgatási szankció és a szabálysértési felelősség érvényesítése dilemmájában. Kutatásainak következtetéseként többször kifejtette, hogy az egységes szabályozás az egységes eljárás, különösen az 1957. évi IV. törvény (Áe.) előírásai az ágazati jogszabályszerkesztők számára kötöttségként jelenik meg, ezért gyakori és visszatérő törekvés, hogy az ágazati, anyagi jogi jogszabályokban egyre több eltérés, köztük olyan is megjelenik, amelyre az Áe. rendelkezései nem is adnának lehetőséget. Különösen így van ez – Kilényi Géza szerint – a különböző környezetvédelmi szakterületeken létrejött bírságfajták esetében.<sup>6</sup>

Kilényi megállapítása szerint „először a különböző környezetvédelmi szakterületeken (vízminőség-védelem, levegőtisztaság-védelem, természetvédelem stb.), majd a pénzügyi igazgatás szakterületein és más ágazatokban is létrejöttek olyan bírságfajták, amelyek mellett bizvást elbújhatott a szabálysértési bírság”.<sup>7</sup> Ennek lehetséges okaként említi az ágazati érdeket, azaz a szakterületi bírságoknak a sorsát, amelyek nem kerülnek be közvetlenül az állami költségvetésbe, hanem az adott ágazat rendszerint elkülönített állami pénzalapját, vagy – mint a környezetvédelmi bírságoknál – a fejezeti kezelésű előirányzatát illeti meg. További lehetséges ok a jogsértés és a szabálysértési bírság összegének maximuma, amely – az ágazati jogszabályszerkesztők álláspontja alapján nincs összhangban, vagyis a szabálysértési bírság gyakran jóval kevesebb, mint a környezetvédelmi, vagy természetvédelmi jogsértéssel okozott társadalmi hátrány, kár. Figyelembe véve, hogy a közigazgatási bírságnak nem lehet közvetlen reparációs célja Kilényi Géza álláspontja jól kifejezi a realitásokat. Elemzésében utal arra is, hogy a régi eljárási szabályok nem mindig teszik lehetővé a hatóságok kellően hatékony fellépését, például a gazdasági élet szereplőinek gyakori átalakulása, változása esetén a közigazgatásnak nagyon figyelnie kell, hogy a környezetszennyezőt, vagy jelentős köztartozást hátrahagyó szervezetet ne engedje kibújni a környezetvédelmi kötelezettségek alól. Megoldásként

<sup>5</sup> HAJDÚ MÁRIA: A bírság mint közigazgatási szankció. *Magyar Közigazgatás*, 2001. MÁJUS, 286. p.

<sup>6</sup> KILÉNYI Géza: Szankciók és kényszerintézkedések a közigazgatási eljárásjogban. *Magyar Közigazgatás*, 1998. február, 67. p.

<sup>7</sup> Uo.

Kilényi Géza is a biztosítékot említi az engedélyhez kötött tevékenységek esetében.

A környezetvédelmi bírságoknál ismert, hogy az 1995. évi LIII. törvény 58. § (2) bekezdésének b, pontja alapján a települési önkormányzat területén jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok összegének 30 %-a a települési önkormányzati környezetvédelmi alap bevételét képezi. A 70 % viszont valóban a Környezetvédelmi Alap Célelőirányzat bevétele, amelyet azután környezetvédelmi célokra lehet fordítani pályázati rendszerben.

Kilényi Géza álláspontjával azért foglalkoztam részletesebben, mert jól kifejezi azt a társadalmi polémiát, amely a környezetvédelmi közigazgatásban is megfigyelhető a jogi álláspontot képviselők és a főként szakmai szempontokat érvényesíteni kívánók között. A környezetvédelmi hatósági tevékenységet meghatározó anyagi jogi keretek és a hatóságok eljárási lehetőségeinek, módszereinek egybevetése minden területen fontos követelmény lenne, mert mint Marton Emőke igen találóan jellemezte: „Amíg a szakmai oldal és a jogi egymásra mutogat, addig igazán jó, gyakorlatilag is végrehajtható joganyag nem jöhet létre.”<sup>8</sup>

Sokáig nem is létezett maga a környezetvédelmi bírság, ezt csak a 193/2001. (X. 19.) Kormányrendelet vezette be az egységes környezethasználati engedélyezésre vonatkozó szabályok megszegésének eseteire. A magyar környezetjog szektorális eredetét leginkább a bírságok elkülönült fajtái őrizték meg, így a mai napig létezik légszennyezési bírság (sőt két csoportja jött létre a bevalláson alapuló éves illetve a konkrét jogsértés esetén alkalmazható eseti). A légszennyezés mellett önálló bírságfajta a szennyvízbírság és a csatornabírság, a felszín alatti víz elszennyezése miatti – még talán sohasem alkalmazott – bírság, a zaj- és rezgésvédelmi bírság, de 2002-től a – a 271/2001. (XII. ) Kormányrendelet alapján hulladékgazdálkodási bírság is. Önálló bírsága van az ózonkárosító anyagokkal történő jogsértéseknek is. A környezetvédelmi bírságok többségét a környezetvédelmi felügyelőségek alkalmazhatják, de a légszennyezés, a hulladék szabálytalan kezelése miatt a jegyző is.

A hulladékgazdálkodási bírsággal összefüggésben érdekes vita alakult ki a területi felügyelőségek valamint a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség között. A hulladékgazdálkodási bírságot főként az engedély nélküli, vagy az engedélytől eltérő hulladékkezelés bizonyos eseteiben lehet kiszabni. A 2000. évi XLIII. törvény – a hulladékgazdálkodási törvény – első fokú környezetvédelmi hatósági, engedélyezési hatáskörrel ruházta fel a Főfelügyelőséget. A gyakorlatban azután megtörténtek az első olyan jogsértések, amelyek az engedélyek hiányából, be nem szerzéséből, vagy a kiadott engedélyektől történő eltérésben nyilvánultak meg. A területi felügyelőségek szerint ezekben az esetekben – ha a jogsértés a Főfelügyelőség engedélyezési hatáskörét érintette – a

<sup>8</sup> MARTON EMŐKE: Környezetvédelem Magyarországon a hulladékjog szempontjából. *Magyar Közigazgatás*, 2001. május, 299. p.



bírságot is a hatáskörrel rendelkező szervnek kellene kiszabnia. A Főfelügyelő-ség álláspontja eltér ettől: hulladékgazdálkodási ügyekben a jogsértés mindig valamilyen konkrét helyhez kötődik, ráadásul szinte bizonyos, hogy az engedélyezési szabályok megsértése egyben a hulladék kezelési szabályainak a megsértését is jelenti, ezért mindig annak a felügyelőségnek kell bírságotnia, ahol a jogsértés történt.

A környezetvédelmi és a természetvédelmi hatóságok, továbbá az önkormányzatok környezet- és természetvédelmi bírságotlasi gyakorlatát a Szegedi Tudományegyetem Agrárjogi és Környezetjogi Tanszéke – a Környezetvédelmi Minisztérium megbízásából 2001-ben vizsgálta. A kutatás záró tanulmányának fontosabb megállapításait a minisztérium – mások, például a jogalkalmazók véleménye mellett – a jogalkotás során figyelembe vette. Az új szabályozás fokozatosan lépett, lép hatályba, ezért a gyakorlati tapasztalatokról csak később beszélhetünk. Az első eredményekre és gyakorlati problémákra a az előző megállapítások is vonatkoznak. A bírságotlasi, mint jogalkalmazói gyakorlat összességében meglehetősen egyes tapasztalatokkal járt, nem minden területen és témakörben beszélhetünk egységes gyakorlatról, persze az ügyek eltérő jellege miatt nem is mindig szükséges. A kutatás<sup>9</sup> megállapításai és javaslati felhívták a jogalkotó és a jogalkalmazók figyelmét azokra a kérdéskörökre, amelyekben nem a szabályozásban, hanem a hatósági gyakorlatban célszerű előrelépni, ezek például:

- a bírságotlasinál használt iratok tartalmi, formai összehangolása;
- a területi szervek bírságotlasi foglalkozó szervezeti egységeinek azonos feladatkörrel és eljárási renddel történő átalakítása;
- az egyedi határértékkel szabályozható ügyek körének egyeztetése;
- a bírságotlasi minimális „küszöb” értékének egységesítése;
- a bírságotlasi adatok nyilvánosságának egységes elvek szerinti biztosítása;
- az önkormányzatok szakmai felkészültségének érdemi fejlesztése.

A környezetvédelem hatósági tevékenységében jelentős szerep jut a meglévő környezethasználatok ellenőrzésének és a károsító tevékenység korlátozásának, bírságotlasiának. A környezetvédelmi hatóságok működésük tizennégy éve során évente 5–6 ezer olyan környezethasználattal találkoztak, ahol bírságotlasi kellett kiszabni. A bírságotlasi esetek sorában a szennyvízbírság vezet évi, országosan mintegy évi hatszáz esettel, ezt a veszélyes hulladék illetve a légszennyezési bírság követi gyakoriságban. Az esetek számát tekintve a zajbírságotlasiból van a legkevesebb ügy, de azok mindig nagy érdeklődést keltenek. A környezethasználatók többsége jogkövető és előbb-utóbb befizeti a kirótt bírságotlasi. Különösen a folyamatosan bírságotlasi légszennyezők és az élővizeket szennyezők „törődtek

---

<sup>9</sup> Az 1995–2000. évek közötti környezet- és természetvédelmi bírságotlasi gyakorlat áttekintése. Zárótanulmány. SZTE ÁJK Agrárjogi és Környezetvédelmi Jogi Tanszék, Szeged, 2001. Kézirat.

bele” a bírságolásba, talán túlságosan is, hiszen ez egyben azt is jelenti, hogy nem szüntették meg a szennyezést! A jogalkotó ezért a már hatályba léptetett új szabályozásokban jelentősen emelte a bírságtételeket és időbeli korlátozásokat is kilátásba helyezett. Ezekből kiemelkedik a 2007. október 30-i határidő, amely az európai szabályozással szemben végső időkorlátot határozott meg a határértéken felül kibocsátó, vagy a környezetvédelmi követelményeket be nem tartó üzemekkel kapcsolatban.

A veszélyes hulladék ügyekben a bírságolást az érintett környezethasználók gyakrabban nem fogadták el, itt az érintettek közel fele élt jogorvoslati lehetőséggel. A bírságok 1996-ban történt emelése miatt a gyakorlatban néhány tízmillió bírság valóban nehéz helyzetbe hozta az érintett üzemeket. A környezetvédelmi hatóság nem mérlegelhetett még akkor sem, ha az ilyen elrettentő összegű bírság hatására érdemi intézkedések történtek. Ebben a témakörben jelent várhatóan érdemi változást a hulladékgazdálkodási bírság bevezetése, a 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet hatályba lépése. Ez a szabályozás már alkalmazza a hulladékgazdálkodással kapcsolatos követelmények kikényszerítésére az *ellenőrzés ismételt ellenőrzés* formát, mint a bírság kiszabásának előfeltételét. A bírságolás objektív, a tényállás bekövetkezésétől függő jellegét megtartva az új szabályozás a hulladékok megfelelő kezelését célozza, amikor a jogkövetés esetére jelentős enyhítési lehetőséget biztosít a hatóságok számára.

### *8. Társadalmi kapcsolatok*

A felügyelőségek államigazgatási tevékenysége mellett kapcsolatokat építettek ki a társadalmi szervezetekkel de nyitottá váltak az állami, közigazgatás szférán túl a felsőoktatás és a tudomány műhelyeivel is. Sokan segítettek a felügyelőségeknek akkor is, amikor nehéz napokat éltek át: a folyószennyezések és az árvizek időszakában. Személyesebb és tartalmasabb lett a viszony a szakmai partnerekkel és a társadalmi szervezetekkel. Ezek a kapcsolatok részben formalizálódtak, számos felügyelőség kötött együttműködési megállapodást olyan szervezetekkel, amelyekkel nem csupán az általános jogszabályi követelmények miatt célszerű folyamatosan együttműködni.

Mára a környezetvédelmi hatóságoknak – és természetesen a természetvédelmi hatóságoknak, továbbá a vízügyi felügyeleteknek is – a viszonylagos önálló szervezeti rendszer mellett kiépült a társadalmi nyilvánosság kapcsolati rendszere, a tájékoztatás gazdag formáira. A legelőbb kapcsolati rendszer kétségkívül a természetvédelemben valósult meg, a „zöld” iskolák, az erdei iskolák, a nemzeti parkok bemutató létesítményeinek sokszínű tevékenységével. A környezetvédelmi hatósági tevékenységnek immár több mint tízéves szakmai továbbképzési lehetőséget biztosít a környezetvédelmi szakjogász képzés az ELTE Jogi Továbbképző Intézetben, illetve a Pázmány Péter Tudományegyetemen.

A környezetvédelmi közigazgatásban dolgozók számára több periodika is megjelenik, ebből az igazán „specialista” a Környezetvédelmi Közigazgatás című, negyedéves tájékoztató a Fedezet Kft. gondozásában. A magát „szak-tájékoztató”-ként meghatározó kiadvány főként a környezetvédelmi felügyelőségek, a nemzeti park igazgatóságok és az önkormányzati környezetvédelmi hatóságok tapasztalataira támaszkodik. A kiadvány mellékletében szabályozási koncepciók, azaz még nem kiforrott jogszabálytervezetek is helyet kapnak, vitalehetőségeket biztosítva a környezetvédelmi szakemberek és a környezethasználók számára is. A lap szervezett fórumot biztosít a környezetvédelmi hatóságoknál – beleértve az önkormányzati környezetvédelmi hatóságokat is – dolgozó szakembereknek, környezetvédelmi szakjogászoknak és konkrét, a hatósági munkában felvetődő kérdésekre is válaszokat kínál.

A kiadvány lényegében a Környezet- és Természetvédelmi Hatósági Szakmai Kollégium tapasztalataira és tevékenységére épül. A 2002. december 20-án alapított kollégium önkéntes szervezet, amely abból a célból jött létre, hogy segítse a környezet- és természetvédelmi hatósági munka színvonalának, valamint társadalmi és szakmai presztízsének növelését, továbbá erősítse a környezet- és természetvédelmi hatósági érdekek érvényesülését. A kollégium megtárgyalja a jogalkalmazás tapasztalatait, egy-egy új jogszabály gyakorlatba illesztésének menetét, az egyes hatóságoknál keletkezett javaslatokat és a többi hatóság számára is hasznosítható megoldásokat rendszeresen közzéteszi a periodikában. A testület működését, a törvényességi szempontok érvényesítését segíti, hogy munkájában vezető szerepet vállalt az Alkotmánybíróság, illetve a Legfőbb Ügyészség képviselője.

A környezetvédelmi felügyelőségek és a vízügyi felügyeletek több helyen (Győr, Miskolc, Székesfehérvár, Szolnok, Szeged) saját időszaki tájékoztatót készítenek és adnak közre, amelyekben a konkrét területi kérdésekkel és eredményekkel foglalkoznak. A sokféle tartalmú, sokszínűen szerkesztett kiadványok megjelenési, közzételési lehetőséget adnak a felügyelőségi munkatársaknak, a környezetvédelmi társadalmi szervezeteknek és az önkormányzatok környezetvédelemmel foglalkozó szakembereinek.

A felügyelőségek munkatársai részt vállalnak a környezeti tudatformáló, tájékoztató tevékenység más formáiban is. Rendszeres gyakorlat, hogy a munkatársak oktatási feladatokat vállalnak a környezetvédelmi szakképzésben, a közép- és felsőfokú szakmai, sőt jogász képzésben is. A társadalmi kapcsolatokban mindig fontos a környezet- és természetvédelmi társadalmi szervezetek, egyesületek és a hatóságok kapcsolata, együttműködése. A hatóságok oldaláról az együttműködés az egyesületek szakmai támogatásában, közérdekű bejelentéseik kivizsgálásában és a környezetvédelmi közmeghallgatások szervezésében nyilvánul meg.

### 9. Lehetőségek, fejlesztési irányok

Az Országgyűlés 2004-ben módosította a környezetvédelmi és a természetvédelmi törvényt. A kormány döntése a környezetvédelmi és a vízügyi hatóságok területi szerveinek átalakításáról 2004. igazi nagy feladata. Az igazán nagy kérdések, a környezet- és természetvédelem hatósági, szervezeti megoldásainak a jövője azonban még nyitottak. A környezetügyhöz közvetlenül kapcsolódó vízügyi hatósági tevékenységben kétségtelenül új szakasz kezdődik az önálló vízügyi felügyelet és a gazdasági tevékenységet végző környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok megszervezésével. A tisztább feladatcsoportok, a világosabban elhatárolt hatósági hatáskörök segíthetik a szakemberek tevékenységének céltudatosabb megszervezését, a hatósági, szakhatósági tevékenység hatékonyabb megszervezését. A hatékonyabb környezetvédelmi hatósági tevékenységet az ügyfelek is szívesebben fogadják, a „szolgáltató”, a szervező, az informáló típusú hatóság sikeresebb mint a csak, vagy főként kötelezésekkel, bírságokkal „operáló”, a jogkövetést „kényszerítő” eszközökkel megvalósító, elszemélytelenedett magatartás.

A közelmúlt tapasztalatai és a jövő elvárásai változtatásokat igényelnek a környezetvédelmi hatósági tevékenységet végző szervektől. Korszerűbbé, hatékonyabbá kell alakítani a közigazgatási működés kereteit, hiszen az erőforrások – minden javulás ellenére – végesek. A társadalom, az állam akkor tud következetesen a környezet ügye mellé állni, azt a részvételével támogatni, ha jól működő, megbízható szakmai-közigazgatási alapokon álló szervezeti rendszer van a „frontvonalban”, az első fokon, mind a felügyelőségeken, mind az önkormányzatoknál.

A környezetvédelmi hatósági tevékenység továbbfejlesztésénél ezért a *hatályos szabályozás* valamint az *európai integráció* által felkínált és szorgalmazott eszközöket célszerű előnyben részesíteni.

- Az 1995. évi LIII törvény a környezeti hatásvizsgálat, a felülvizsgálat, az egységes környezethasználati (IPPC – EKE) engedély mellett nevesíti a környezetvédelmi teljesítményértékelést, mint lehetséges, szükséges jogalkalmazási megoldást az önkéntes jogkövetésben. Az eddigi gyakorlattól eltérően célszerű a környezetvédelmi hatóságoknak kezdeményeznie azoknak a gazdálkodó szervezeteknek az auditálását, amelyeknél a környezetvédelmi feltételek betartása tekintetében a „peremfeltételek” szintjén állnak, azaz a bírságolás, a korlátozás közelébe jutottak, de időben kezdeményezett fejlesztésekkel hosszú távon a megbízható, jogkövető kategóriába kerülhetnek.

- Az EMAS, a környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszer szabályai kínálják a következő lehetőséget a környezethasználók és a hatóságok számára. Nyilvánvaló, hogy a „szervező” típusú hatóság kedvezőbb helyzetbe kerül, ha a környezethasználót egyenrangú félként elfogadva, a követelményeket és a jogszabályokat a nyilvánosság előtt hitelesítve mutatja meg az adott tevékenységre.

• A jogalkotói feladatokat a környezetvédelmi tárca a már hivatkozott átszervezés indokolásában lényegében kijelölte, meghatározta. Kevésé kapott teret azonban, hogy a közigazgatási reform, a régiók kialakítása során egyértelműen önálló környezetvédelmi (és vízügyi, természetvédelmi) területi hatóságoknak kell működni Magyarországon, a feladatok arányai miatt várhatóan még évtizedekig. A jogalkotás másik nagy feladata a környezetvédelmi hatósági eljárások egységesítése. Az eljárási jog reformjára két lehetőség kínálkozna, ezek közül az egyik a környezetvédelmi tárca saját jogalkotása a végrehajtás módjáról, egységesítéséről, mivel ma még a felügyelői eljárásokra is a sokszínűség, olykor az eljárási és anyagi jogi szabályok túlzó keveredése a jellemző. Minél tovább késik ez a *miniszeri rendeleti szintű* szabályozás, annál nagyobb a valószínűsége, hogy nem lesz rá lehetőség, mert esetleg a közigazgatási jog az eljárási törvény kodifikálásával megelőzi. Ez a másik lehetőség, amely megszigoríthatja az eljárási szabályokat, és nehezebbé teheti a külön környezetvédelmi eljárások, aktusok beillesztését a közigazgatási jog egészébe. A közigazgatás egészének működése szemszögéből ez kedvező, a speciális környezetügyi feladatok teljesíthetősége szempontjából azonban a saját eljárási kódex elfogadása az indokolt.

• A hatóságok oldaláról a költségvetési feltételek, a létszámkeretek jelentős, látványosan kiugró javításával kevésbé lehet számolni. Az európai összehasonlítás sem feltétlenül indokolja a létszám további jelentős növelését. A magyar környezetvédelmi hatóságok a fejlesztések extenzív lehetőségeit lényegében kimerítették. Sokkal inkább a hatósági tevékenység szervezetszerűségének, hatékonyságának a lehetőségeit kell vizsgálni. E körben elkerülhetetlen a kialakult szervezeti és működési modellek felülvizsgálata, a több évtizede kialakult szektorális felépítés átalakítása az egységes, környezetközpontú működés irányának megfelelő formába. A vázolt szervezeti modellek közül az egységes engedélyezési, ellenőrzési, illetve az ezt az önkormányzati-területi szervezeti egységgel kombináló megoldás tűnik jelenleg az inkább hatékonyabbnak. Különösen látványosan jelentkezik majd ennek az igénye, ha kiteljesedik a környezetvédelmi, a természetvédelmi és a vízügyi hatósági tevékenység integrációja, amely a hazai környezeti és vízföldrajzi adottságok miatt elkerülhetetlen.

• Az európai példák, megoldások a tisztán, egységesen környezet- és természetvédelmi, ebbe beleértve a vízügyi hatósági szervezeti megoldást részesítik előnyben, de a szélesebb nemzetközi környezetvédelmi jog is a hatékonyan működő környezetvédelmi szervezeti rendszert támogatja.

Az itt tárgyalt kérdések a magyar környezetjognak és a magyar közigazgatási jognak egyaránt egy-egy részterületét jelentik. A jogrendszer egésze, a közigazgatás szervezeti rendszerének egésze szempontjából talán elenyészően kicsi részét. Mégis: a környezet minősége, a társadalom jövőképe mindenkit érintő ügy, ezért nem lényegtelen, hogy a közvetítő, a jogot végrehajtó és a végrehaj-

tást szervező igazgatási rendszer milyen módon járul hozzá a jogszabályokban megfogalmazott közakarati érvényesítéséhez. Bándi Gyula a feladat tágabb összefüggéseiről szólva ki merte mondani: „Az elmúlt években – különösen 2000 második felétől – soha nem látott mértékben gyorsult fel a szabályozás, amelynek oka elsősorban az EK felé tett jogközelítési ígérek betartásának szüksége. Számos új szabályozási területen értünk el eredményeket – ezek közül kiemelkedően fontos a hulladékgazdálkodás –, míg számos területen átalakult, megújult, alapvetően átrajzolódott a jogi szabályozás képe. A tömegmértékű jogalkotásnak természetesen nem csupán előnyei, hanem hátrányai is szép számmal akadnak, hiszen az egyes környezeti jogterületek megfelelő harmóniájának, összerendeződésének lehetősége fel sem merült – ez a következő időszak alapvető feladatát jelentheti –, illetve a számos új követelmény végrehajtása, alkalmazása körében sincs meg minden feltétel. A jogalkalmazás erősítése így nem csupán az EK 2001–2010 közötti prioritása lesz, hanem legalább ennyire a hazai környezetjogé is.”<sup>10</sup>

*A jogalkalmazás erősítése* a szervezeti rendszer felépítésének, működésének a korszerűsítése is. A hatékonyabb, kevesebb áttétellel működő hatóságok tevékenysége átláthatóbb lehet az irányítók és az ügyfelek, a környezethasználók szempontjából is. A környezetjog társadalmi elfogadottsága ezért – nézetem szerint – sokban múlik azon, hogy képesek leszünk-e ezt a hatósági, szakhatósági tevékenységet az eredményesebb működési formák felé mozdítani.

---

<sup>10</sup> BÁNDI GYULA: i. m. 16–17. p.

LÁSZLÓ MIKLÓS

ÜBER DIE UMWELTSCHUTZBEHÖRDEN

(Zusammenfassung)

In Ungarn bilden die seit 1990 selbständig funktionierenden Aufsichtsbehörden die allgemeinen Umweltschutzbehörden. Ihre Entstehung geht bis zu den 1970er Jahren zurück, ihre Kompetenz hat sich ständig erweitert. Für heute erledigen diese die zu der europäischen Intergartion unentbehrlichen Genehmigungs- und Kontrollverfahren. Diese Organe führen die Verfahren der integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC) durch. Die 12 territorialen Aufsichtsbehörden und die Oberaufsichtsbehörde werden ab Januar 2005 reorganisiert, die behördlichen Tätigkeiten der Aufsichtsbehörden für Wasserwesen und die für Umweltschutz nähern sich aneinander. Neben der Vorstellung der Entwicklung der Institutionen und ihrer Befugnisse hat der Autor auch die Besonderheiten der Regelung, die Probleme der Gesetzgebung und der Rechtsanwendung erleuchtet. Neben der Vorstellung der sektoralen und integrativen Aufgaben der Institutionen werden auch die Möglichkeiten und Erfahrungen des Erzwingens der umweltrechtlichen Erfordernisse analysiert. Die Studie bespricht die organisatorischen und funktionellen Modelle der Aufsichtsbehörden, die Möglichkeiten der Weiterentwicklung, die Kontakte der Aufsichtsbehörden und der Selbstverwaltungen der Siedlungen. Die Studie nimmt Stellung vor dem Tor der europäischen Integration des ungarischen Umweltwesens neben der Sache der Nötigkeit der selbständigen behördlichen Umweltschutzfähigkeit.

Nyomás és kötés készült az OFFICINA PRESS Kft.-ben

6721 Szeged, Vadász u. 2/B 2004-108

Felelős vezető: Kinyik Erika