

Hatály: 2010.X.20. -

4/2010. (X. 20.) Közigazgatási jogegységi határozat

a társadalmi szervezetek jogállásáról környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben, valamint perindítási és kereshetőségi jogáról közigazgatási perekben¹

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Közigazgatási Jogegységi Tanácsa a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának vezetője által indítványozott jogegységi eljárásban meghozta a következő:

jogegységi határozatot:

1. Ügyféli jogállás a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 98. § (1) bekezdésében írt társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: társadalmi szervezetek) azokban a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő.

2. A közigazgatási perekben a társadalmi szervezetek perindítási jogát a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 327. § (1) bekezdése, kereshetőségi jogát a környezetvédelmi hatóság ügydöntő vagy szakhatósági eljárása határozza meg.

3. A közigazgatási perbe történő beavatkozáshoz szükséges jogi érdekeket a Pp. 54. § (1) bekezdése alapján a konkrét hatásterületi érintettség és a működésben fennálló érdekeltég alapozza meg. A beavatkozás lehetősége nem függ attól, hogy a társadalmi szervezet a közigazgatási hatósági eljárásban ügyfélként ténylegesen részt vett-e.

4. Az 1/2004. KJE jogegységi határozat e jogegységi határozat közzététele napjától nem alkalmazható.

Indokolás

I.

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának Vezetője a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bsz.) 31. § (1) bekezdés *a*) pontja, valamint 32. § (1) bekezdése alapján jogegységi eljárás lefolytatását indítványozta a következő kérdésekben:

1. Milyen közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg az ügyféli jogállás a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. (a továbbiakban: Kvt.) 98. § (1) bek. szerinti társadalmi szervezeteket?

¹ Megjelent: Magyar Közlöny 2010/162.

2. Ügyfélként való részvétel esetén miként alakul ezen szervezetek keresetösségi joga azokban a nem környezetvédelmi tárgyú hatósági eljárásokban, ahol a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként járt el?

3. Megilleti-e a Pp. 54. § (1) bek. szerinti beavatkozás joga a társadalmi szervezeteket azokban a közigazgatási perekben, amelyek esetében a megelőző közigazgatási eljárásban ügyfélként a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti jogállás ellenére nem jártak el?

Az indítványban kifejtettek szerint az elsőfokon eljáró bíróságok eltérő gyakorlatot folytatnak a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti szervezetek ügyféli és beavatkozási jogállása tekintetében.

A Csongrád Megyei Bíróság 14.Kpk.21.022/2008/2. sorszámú végzésében akként foglalt állást, hogy vadászati hatósági ügyben a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti szervezet nem minősül ügyfélnek, megjegyezve, hogy a vadászati ügy nem tartozik a környezeti ügyek kategóriájába, illetőleg a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti szervezeteket az ügyféli jogállás azokban az eljárásokban illeti meg, amelyek a Kvt. alapján folynak.

A Tolna Megyei Bíróság 9.Kpk.20.824/2009/4. sorszámú végzésében - elsősorban az 1/2004. KJE jogegységi határozat alapján - arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti szervezet ügyféli jogállását az erdészeti hatósági ügyben is el kell ismerni. A Tolna Megyei Bíróság utalt arra is, hogy a környezetvédelem gyűjtőfogalom, melybe beletartozik az erdőgazdálkodással kapcsolatos tevékenység, így az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény szerinti hatósági eljárásban az érintett egyesület ügyféli jogállását el kell ismerni.

Az indítvány kiemelte, hogy az 1/2004. KJE jogegységi határozat 2. pontja a kérdést már érintette, amikor kitért arra, hogy a környezetvédelmi szervezet keresetösségi joga a Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalással kapcsolatban áll fenn és jogszabálysértésre hivatkozással e vonatkozásban kérhető a közigazgatási határozat felülvizsgálata.

Az érintett ügyek azonban arra is rámutatnak, hogy azokban a hatósági eljárásokban, ahol a környezetvédelmi hatóság kötelezően, mint szakhatóság vesz részt, felmerül a környezetvédelmi szervezetek ügyféli jogállása, függetlenül attól, hogy az ügy tárgya csak közvetetten környezetvédelmi és az ügydöntő hatóság sem a környezetvédelmi hatóság. Ez a Kvt. 98. § (1) bekezdésében írt eljárási jogosultságot igen széles ügykörre terjesztené ki, s azzal a problémával áll összefüggésben, hogy miként különíthetők el az emberi környezetet érintő egyes önálló hatósági eljárások (jellemzően: építésügyi, természetvédelmi, vízügyi, bányászati, vadgazdálkodási, erdészeti, halászati hatósági tárgyú ügyek) a Kvt. szerinti környezetvédelmi hatósági eljárásoktól.

A társadalmi szervezetek közigazgatási perekbe történő beavatkozása szintén több kérdést vet fel. Egyes bíróságok a Pp. 54. § (1) bekezdése alapján azokban a perekben, ahol a szervezetek önálló perindítási jogosultsággal is rendelkeznek, a beavatkozást kérelemre megengedik. A beavatkozás megengedéséhez szükséges jogi érdek tartalmát ebben az esetben a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerint látják adotttnak, utalva az önálló perindítás lehetőségére. A beavatkozás megengedése körében a másik álláspont a jogi érdek közvetett voltára hivatkozással a kérelem elutasítását jelenti. Ebben az esetben a BH2004. évi 444. számú jogesetére hivatkoznak, mely szerint a közvetett jogi érdek a beavatkozás megengedéséhez nem elégséges, ha a beavatkozni kívánó saját személyes, vagyoni jogi érdekeltisége hiányzik.

II.

A jogegységi tanács nem nyilvános ülésén a Legfőbb Ügyész képviselője kifejtette, hogy

álláspontja szerint a társadalmi szervezeteket a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás kizárólag azokban a közigazgatási hatósági eljárásokban illeti meg, amelyekben a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelettel kijelölt környezetvédelmi, illetve természetvédelmi hatóságok ügydöntő hatóságként járnak el. A nem környezetvédelmi tárgyú hatósági eljárásokban, ahol a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként járt el, illetve ügyféli joga a Ket. 15. § (4) bekezdése szerint van, a társadalmi szervezet nem minősül ügyfélnek.

Amennyiben a társadalmi szervezet a Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján jogosult a környezetvédelmi közigazgatási eljárásban részt venni, de az eljárásban mégsem vesz részt, úgy a Pp. 327. § (1) bekezdése alapján nem jogosult a perindításra. A Pp. 54. § (1) bekezdése alapján azonban a Kvt. 98. § (1) bekezdés szerint a meglévő ügyféli jogosultság alapján megállapítható az a jogos érdek, amelyre tekintettel a társadalmi szervezet a perbe beavatkozhat. A Pp. 54. § (1) bekezdése által biztosított beavatkozás lehetősége csak azokra az ügyekre vonatkozhat, amelyekben a környezetvédelmi (természetvédelmi) hatóság ügydöntő hatóságként járt el.

III.

A Kvt. 98. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviselőnek nem minősülő - a hatásterületen működő - társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

A Kvt. 98. § (1) bekezdésében foglalt ügyféli jogállás szabályai alapvetően összhangban állnak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (5) bekezdésével. A Kvt. 98. § (1) bekezdése, illetőleg a Ket. 15. § (5) bekezdése az ügyféli jogállás kérdését azokban az ügyekben egyértelműen eldöntik, ahol a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el. A környezetvédelmi hatóság emellett egyes - elsődlegesen nem környezetvédelmi tárgyú - hatósági eljárásokban külön jogszabályi rendelkezések alapján szakhatóságként jár el, biztosítva a környezetvédelmi érdekek érvényesülését.

Környezetvédelmi hatóságként a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XI. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 8. § (2) bekezdése szerint - ha e rendelet másként nem rendelkezik - a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség (a továbbiakban: felügyelőség) jár el [Korm. r. 5. § (1) bekezdés].

A felügyelőség hatósági eljárása és szakhatósági közreműködése különböző irányú lehet az egyes ügyekben arra tekintettel, hogy a hatóság többféle feladatkörrel és ennek alapján hatáskörrel rendelkezik, így eljár nem csupán környezetvédelmi, hanem természetvédelmi, illetőleg vízügyi hatósági ügyekben is. [Korm. r. 13. § (1) bekezdés és 17. § (1) bekezdés]. Ennek alapján az ügyféli jogállás vizsgálata során arra is figyelemmel kellett lenni, hogy a felügyelőség milyen hatósági-szakhatósági hatáskörében jár el, mivel a Kvt. 98. § (1) bekezdése a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben rendelkezik az ügyféli jogállásról.

Az 1/2004. KJE jogegységi határozat 2. pontja kitért arra, hogy a környezetvédelmi társadalmi szervezet keresetjogi joga a Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalással kapcsolatban is fennáll és jogszabálysértésre hivatkozással e vonatkozásban kérhető a közigazgatási határozat felülvizsgálata. Ezt az álláspontot a jogegységi tanács fenntartotta és továbbfejlesztésének lehetőségét is áttekintette, figyelemmel arra, hogy a jogegységi határozatot követően a 2005. évi LXXXIII. törvény 336. §-a a Kvt. 98. § (1) bekezdését módosította.

A Kvt. a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás (ügy) fogalmát nem határozza meg. A Kvt. szabályozásának rendszeréből az állapítható meg, hogy a Kvt. 2. § (1) bekezdés *a*) pontja a környezeti elemeket széles körben szabályozza, valamint a 3. § (1) bekezdése alapján az egyes környezeti elemekre vonatkozó külön törvények rendelkezéseit a Kvt. rendelkezésével összhangban állónak mondja ki.

A Kvt. 64. § (1) bekezdésének *a*) pontja a környezetvédelmi hatósági tevékenység ellátását a környezetvédelmi igazgatás körébe sorolja, amely különösen a környezethasználat Kvt. szabályai szerinti engedélyezését jelenti.

A Kvt. 19. § (1) bekezdése szerint a hatóság hatáskörét - a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával - jogszabály állapítja meg. A Ket. 44. § (3) bekezdése alapján ha a törvény eltérően nem rendelkezik a szakhatóságra a hatóságra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell.

A szakhatósági közreműködés az adott hatósági ügyben osztott hatáskör gyakorlását jelenti, melynek során a környezetvédelmi hatóság a jogszabály szerinti környezetvédelmi érdek fennállása esetén a felmerülő kérdésekben önállóan dönt, döntésének figyelembevételére a Ket. 45. § (4) bekezdés az irányadó.

A Korm. r. 8. § (1) bekezdésében meghatározza, hogy melyek a környezetvédelmi hatóságok, 25. §-ában pedig a környezetvédelmi szakhatóságokat rögzíti. A Korm. r. 19. § (1) bekezdése a környezetvédelmi igazgatási szerveket jelöli ki, ami egyben jelenti azt is, hogy a környezetvédelmi igazgatást, mint szélesebb értelmű tevékenységet elválasztja a környezetvédelmi hatósági tevékenységtől.

Mindezek alapján a jogegységi tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás - figyelembe véve és fenntartva az 1/2004. számú jogegységi eljárásban kifejtett álláspontot - azon szakhatósági közreműködésre tekintettel illeti meg a társadalmi szervezeteket, ahol környezetvédelmi hatóság, mint környezetvédelmi szakhatóság jár el. Ebből következően csak azokban az esetekben minősíthető ügyfélnek a társadalmi szervezet, ha a környezetvédelmi hatóság részéről környezetvédelmi szakhatósági közreműködésre kerül sor. Emiatt az egyéb hatósági, szakhatósági eljárások a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállást a nem környezetvédelmi tárgyú hatósági ügyekben nem alapozzák meg. Ez alól egyetlen kivételt fogalmaz meg a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 3. § (2) bekezdése, amely szerint a természetvédelemmel összefüggő e törvényben nem szabályozott kérdésekre a Kvt. rendelkezéseit kell alkalmazni. Erre figyelemmel a természetvédelmi hatósági ügyekben a társadalmi szervezeteket a Kvt. 98. § (1) bekezdésének megfelelően illeti meg az ügyféli jogállás. Jogszabály azonban más környezetet érintő hatósági eljárásokra ilyen szabályt nem állapít meg, így a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmának más - környezetet érintő - hatósági eljárásokra való kiterjesztése *contra legem* jogalkalmazáshoz vezetne.

A Kvt. 98. § (1) bekezdését módosító 2005. évi LXXXIII. törvény 336. §-a alapján nem kérdőjelezhető meg a társadalmi szervezetek ügyféli jogállása a környezetvédelmi hatóság szakhatósági eljárása körében. A törvény módosítása által bevezetett környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalma a korábbi megfogalmazáshoz képest nem jelent szűkítést figyelemmel arra, hogy a Ket. 44. § (3) bekezdés alapján a szakhatóság közreműködésére fő szabály szerint a hatóságra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A törvény módosítása a korábbi „államigazgatási eljárást” felváltó szóhasználati pontosítás, amely érdemben az ügyféli jogállás lehetőségét nem befolyásolja.

Nem illeti meg ugyanakkor ügyféli jogállás azokban a közigazgatási hatósági ügyekben a társadalmi szervezeteket, amelyek esetében a Ket. 15. § (4) bekezdése alapján a feladatkör érintettségére tekintettel a környezetvédelmi hatóság ügyfélként járhat el. A jogegységi tanács

megítélése szerint a Ket. 15. § (4) bekezdése az ügyfél jogállási szabályát rögzíti és az annak alapján felmerülő ügyféli eljárás lehetősége nem teremt más szervezet részére ügyféli jogállást, mivel a Kvt. 98. § (1) bekezdése kizárólag hatósági eljáráshoz köti az ügyféli pozíció biztosítását.

2. A társadalmi szervezetek a Pp. 327. § (1) bekezdésének megfelelően jogosultak perindításra. A társadalmi szervezetek keresetőségi jogát a közigazgatási perekben a környezetvédelmi hatósági eljárás vagy szakhatósági részvétel keretei szabják meg. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási pert kezdeményező társadalmi szervezet az adott, elsődlegesen nem környezetvédelmi tárgyú közigazgatási perben, csak a környezetvédelmi összefüggéseket teheti vitássá, keresetőségi joga a hatósági eljárás környezettel közvetlenül nem összefüggő kérdéseire nem terjed ki.

3. A társadalmi szervezetek közigazgatási perbe történő beavatkozásának lehetősége két kérdést is felvet. A Pp. 54. § (1) bekezdése szerinti beavatkozás megengedését megalapozó jogi érdek fogalmát annak alapján lehet megállapítani, hogy a társadalmi szervezet bejegyzett tevékenységi köre mennyiben köthető az adott engedélyezéshez kapcsolódó hatásterülethez. A hatásterület fogalmát a Ket. értelmező rendelkezése meghatározza, s abból következően kizárólag a konkrét hatásterületi érintettség minősülhet olyan jogi érdeknek, amely a Pp. 54. § (1) bekezdése alapján a beavatkozás megengedésére adhat alapot. A társadalmi szervezet alapszabály szerinti működésében a tényleges érdekeltiségnek és a konkrét földrajzi érintettségnek is jelentkeznie kell a hatósági eljárásban szereplő tervezett tevékenység hatásterületéhez. Ezek hiányában - kizárólag általános érintettségre hivatkozással - a beavatkozáshoz szükséges jogi érdek nem állapítható meg.

A Kvt. 98. § (1) bekezdése szerinti társadalmi szervezet a perbe akkor is beavatkozhat, amennyiben a közigazgatási eljárásban ügyfélként nem vett részt. A beavatkozás alapja az ügy eldöntésében fennálló jogi érdekelttség, ami jelenti azt is, hogy a Pp. 54. § (1) bekezdése szerinti beavatkozás általános eljárásjogi lehetőség a Pp. 332. § (5) bekezdésében írt jogintézményhez képest. A jogi érdek fennállása objektív kategória, amely a társadalmi szervezet konkrét hatásterületi érintettségét jelenti és nem függ az eljárásban való tényleges részvételtől, azaz az ügyféli jogok gyakorlásától.

4. Az 1/2004. KJE számú jogegységi határozat az időközben született jogszabálmódosítások következtében meghaladottá vált. A hatályos jogi szabályozásnak megfelelő elvi tételeit a jogegységi tanács e jogegységi határozatban is fenntartotta.

A fentiekben kifejtett indokok alapján a jogegységi tanács a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása érdekében a Bszi. 27. §, 29. § (1) bekezdés *a)* pontja és 32. § (4) bekezdése értelmében a rendelkező rész szerint határozott.

Budapest, 2010. szeptember 20.

Dr. Kozma György s. k.,
a jogegységi tanács elnöke

Dr. Kalas Tibor s. k.,
előadó bíró

Dr. Kaszainé dr. Mezey Katalin s. k.,
bíró

Dr. Buzinkay Zoltán s. k.,
bíró

Dr. Kovács András s. k.,
bíró