

DISSERTATIONES

MAGÁNJOGI ESZKÖZÖK ÉS TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉS  
AZ ÜGYÉSZ KÖRNYEZETJOGI TEVÉKENYSÉGÉBEN

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS  
tudományos segédmunkatárs (PPKE JÁK)

**I. Az ügyész környezetjogi feladatainak jogforrásai<sup>1</sup>**

1. Az Alkotmány rendelkezései

Az ügyészi intézkedések, jogkörök feltérképezését indokolt a jogforrási hierarchia mentén megalapozni. Többszintű jogforrási rendszer vizsgálatát kell elvégeznünk, hiszen a környezetvédelem szerteágazó jogterület, különböző jogágakat érint, és fejlődése napjainkban is tart.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 18. §-a tartalmazza a környezethez való jogot. Ezek szerint „[a] Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

A környezet védelme úgynevezett harmadik generációs alapjog. További rendelkezést tartalmaz az Alkotmány a környezet védelmére a 70/D. § (1) és (2) bekezdéseiben. Az alaptörvény itt a környezethez való jogot a testi és lelki egészséghez való alapjoggal kapcsolatban említi, amely szerint ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint *az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.*

Az alkotmánybíróság gyakorlata is komoly fejlődésen ment át a környezethez való jog megítélésében, azonban jelen írásnak nem célja az alkotmánybírószági gyakorlat bemutatása, mert az ügyész tételes munkájára koncentrál.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ahhoz, hogy naprakész információim legyenek a témakörrel, interjúkat készítettem a Legfőbb Ügyészségen, illetve a Fővárosi Főügyészségen. Ezúton is köszönöm segítségét, hogy szakított kutatásom számára időt, valamint tapasztalataival és jogesetekkel ellátott: dr. Varga Erzsébet legfőbb ügyészségi osztályvezető ügyésznőnek, Zsigmondné dr. Benke Éva legfőbb ügyészségi ügyésznőnek, valamint dr. Simon Zsuzsanna ügyésznőnek! Segítségükkel szereztem tudomást a dolgozatban is megfogalmazott jogalkalmazáshoz kapcsolódó aktuális kérdésekről. A tanulmány elkészüléséhez az OTKA/47311 számú pályázat nyújtott segítséget.

<sup>2</sup> HOLLÓ ANDRÁS – BALOGH ZSOLT: *Az értelmezett Alkotmány.* Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2005. 365–377. Lásd főképpen: 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993. 535., és 28/1994 (V. 20.) AB határozat.

Az Alkotmány rendelkezései közül e dolgozat számára kiemelt továbbá az *ügyészségről szóló XI. fejezet*. Az 51. §-ban fogalmazza meg az Alkotmány az ügyészség legfőbb feladatait. Az (1) bekezdésében tárgyalja az alaptörvény a személyek jogainak a védelmére, valamint az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözésére vonatkozó ügyészségi feladatokat. A (2) bekezdés a nyomozással, a bírósági eljárással és a büntetés-végrehajtással összefüggésben gyakorolható jogköröket deklarálja. A (3) bekezdés a törvényesség megtartását alapozza meg.

E tanulmány szempontjából mindhárom alkotmányos rendelkezés lényeges, hiszen megalapozza az ügyészség környezetvédelemben gyakorolható jogköreit mind a magánjog és a büntetőjog, mind a közigazgatási jog terén. Mindezek részletezésére a következő fejezetben térek ki.

Az ügyész feladatait összefoglalva a 2006. évi összefoglaló jelentés az alábbiakat állapítja meg:<sup>3</sup> „[...] a megelőzés és az állami felelősségvállalás környezetjogi alapelve értelmében arra kell törekedni, hogy már a környezethasználat engedélyezése, az ezzel összefüggő hatósági eljárások és határozatok törvényesek legyenek. [...] Az ügyészség e funkcióját túlnyomó részben hivatalból végzett vizsgálatokkal és elemzésekkel, kisebb részben az állampolgárok és a jogi személyek törvényességi kérelmeinek elbírálása során, a megsértett jogrend helyreállítása érdekében tett intézkedésekkel teljesíti.”

## 2. Az ügyészségről szóló törvény

Az ügyészség környezetjogban való szervezeti és eljárási szabályait a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény szabályozza, amelyek közül itt csak hivatkozási szinten szándékozom ismertetni a legfőbb szabályokat.

Az 1–4. §-okban a törvény a fent bemutatott alkotmányos keretszabályokat fejti ki és részletezi. Az ügyész magán-, büntetőjogi és a törvényességi ellenőrzési feladatkörét jelöli ki.

A törvény V. fejezete foglalja magában törvényességi felügyelet részletes szabályait, amelyre alább, a 2. fejezetben térek ki.

A törvény fenti rendelkezései az ügyész környezetvédelemben megjelenő eljárási jogosultságai közül az *anyagi jogi* kereteket tartalmazza. Emellett azonban szükséges azt is látnunk, hogy az *ügyészség szervezete* is együtt alakul a környezetjog fejlődésével és egyre fontosabb szerepével. Korábban a 8/2000. (ÜK. 12.) LÜ utasítás 4. § (1) bekezdése fogalmazta meg, hogy a megyei főügyészségek alkalmaznak a közigazgatási, illetve magánjogi területen működő ügyészek közül kijelölt specifikusan környezetvédelmi feladatokat ellátó ügyészt.<sup>4</sup>

Ma a legfőbb ügyész 25/2003. (ÜK. 12.) LÜ utasítása rendelkezik az ügyészség szervezetéről és működéséről. A Legfőbb Ügyészségről szóló II. részben találjuk meg a környezetvédelem helyét a szervezeten belül.

<sup>3</sup> *Összefoglaló jelentés a környezet és természet védelmét szolgáló ügyészi tevékenység elemzéséről*. Budapest: Legfőbb Ügyészség Közigazgatási Jogi Főosztály, 2006. május, 3.

<sup>4</sup> Lásd még: BÉRCESI ZOLTÁN: Az ügyész szerepe a környezetvédelemben. *Jura*, 2001/2. 22.

A Kiemelt Ügyek Főosztálya kereteit tartalmazó 15. § (1) bekezdés a) pontja szerint a főosztály eljár – többek között – a környezetkárosítás (Btk. 280. §), a természetkárosítás (Btk. 281. §), valamint a környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése (Btk. 281/A. §) bűncselekményekkel kapcsolatban.

A 19. § (1) bekezdése szerint a Közigazgatási Jogi Főosztály, amely feladata szerint jogszabályban meghatározott esetekben peres eljárást indít, nemperes eljárást kezdeményez, törvényben meghatározott per- és jogorvoslatokkal él (c) pont), megvizsgálja a hatáskörébe tartozó szervek működésének és döntéseinek törvényességét (d) pont), valamint elbírálja a központi államigazgatási szervek ügyészi törvényességi felügyeleti hatáskörbe tartozó intézkedéseit (h) pont), több szervezeti egységekre tagozódik. Így a Közigazgatási jogi Osztály és a Szabálysértési Osztály mellett a Környezetvédelmi Osztályt hangsúlyoznám.

Tanulság az ügyészségi szervezetrendszer fenti alakulásának bemutatásában, hogy a környezetjog egyre nagyobb térnyerését tükrözi az igazgatás is. Tulajdonképpen az állam már nemcsak környezetjogi tárgyú törvényekkel (anyagi jogként) biztosítja az alapjog érvényesülését, hanem a különböző (nem csak közigazgatási) intézmények belső szervezeti rendszerében is ez tükröződik vissza. Tekintettel arra, hogy az állam maga egy komplex rendszer, a környezethez való jog, mint alapjog 'végrehajtása' nemcsak közigazgatási (vagy akár kormányzati), hanem a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalom működésében is nyomon követhető.

További fontos jogforrás e tekintetben a 1/2003. (ÜK. 8.) LÜ körlevél az ügyészség környezetvédelmi tevékenységéről. Ebben a körlevélben kerül szabályozásra az ügyészi szakágak hatékony együttműködése.

Az ügyészség szervezetrendszere mellett egy másik területen is egyre fontosabb a környezetvédelem, mégpedig a *tudás-bázis* terén. Az ügyészség nagy figyelmet fordít az ügyészek szakirányú felkészültségére, ezért támogatja a környezetvédelmi szakjogász képzettség megszerzését. Az interjúk során kapott információk szerint ma szinte minden környezetvédelemmel foglalkozó ügyésznek van szakjogászai végzettsége. Mindemellett igény lenne további konferenciák és továbbképzések szervezésére az ügyészi szervezeten belül. A szakjogász-képzéssel együtt is hiányoznak az ügyész műszaki és természettudományos ismeretei. Ezért fontos a jó és rendszeres kapcsolat a felügyelőségekkel, hiszen ők nagyon sok szakirányú kérdésben tudnak az ügyész segítségére lenni. Interjúalanyaim felvetették azt is, hogy további differenciáltságot igényel az egyes főügyészségeken dolgozó ügyészek száma: van megye, ahol elég egy vagy 'fél' ügyész, viszont vannak területek, ahol kevés az egy környezetvédelmi szakember.

### 3. A közigazgatási hatósági eljárási törvény

Az Országgyűlés 2004. december 20-i ülésén elfogadta el a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (továbbiakban: Ket.). Ezzel a magyar közigazgatás újabb fejezetet nyitott, hiszen a sokat próbált Áe. 1957-től (illetve 1981-től, az átfogó módosítástól) olyan társadalmi és gazdasági változásoknak kellett megfeleljen, amely átfogó reformot igényelt. Az új eljárási törvény jelentősen részletesebb, mint elődje. Nem szándékozom az összes újítását felső-

rolni, csak a környezetjogi szempontból lényegeseket említem meg: gondosan kidolgozta az alapelvek rendszerét, valamint nyomatékosan hangsúlyozza az ügyféli jogokat. Átstrukturálta és kiegészítette a jogorvoslati rendszert és a semmisség intézményét. Fontos rendelkezésnek tartom a szakhatósági eljárásban azt a változtatást, amely szerint az Áe.-hez képest a szakhatóság hallgatása immáron nem minősül beleegyezésnek. A környezetvédelmi tárgykorú szakhatósági eljárásokban (például egy építézigazgatási eljárásban kért környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalás elmaradása esetén) a szakhatóságot is a felügyeleti szerve utasítja eljárásra.

Az ügyészség szerepe is megújult a közigazgatási eljárásban. Ügyész közreműködése szükséges az elővezetéshez (48. §), szerepe van a védett tanúval kapcsolatban (54. §), a szemle tartása során (57. § (2) bek.) és a jogorvoslatokban.

A jogorvoslati eljárást a Ket. gyökeresen megreformálta. Kérelemre és hivatalból (illetve mindkettőre) indítható jogorvoslati eljárásokat különböztet meg. Hivatalból indítható eljárás a saját hatáskörben történő felülvizsgálat, a felügyeleti eljárás, az Alkotmánybíróság határozata alapján, valamint az ügyészi óvára történő felülvizsgálat. A Ket. nem általánosan a törvényességi ellenőrzést említi, hanem annak az eszközeit (óvás, felszólalás, figyelmeztetés – a jelzést nem említi a Ket.) külön szakaszokban sorolja fel.

A 118. § (1) bekezdése mondja ki, hogy ha az ügyész a jogerős, illetve végrehajtható, és a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által felül nem vizsgált közigazgatási határozatban jogszabálysértést állapít meg, a jogszabálysértés kiküszöbölése végett a határozatot hozó hatósághoz vagy annak felügyeleti szervéhez *óvást* nyújthat be. Az óvást a hatóság a benyújtástól számított nyolc napon belül, testületi szerv az óvás benyújtását követő legközelebbi ülésén, ha az ügyész az óvást közvetlenül a felügyeleti szervhez nyújtotta be, a felügyeleti szerv harminc napon belül köteles elbírálni [(2) bekezdés]. A 119. § (1) bekezdése szerint az ügyész a törvénysértő gyakorlat vagy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megszüntetése végett a hatóság vezetőjénél *felszólalással* élhet, a jövőbeni törvénysértés veszélye esetén pedig a törvénysértés megelőzése érdekében *figyelmeztetést* nyújthat be, amelynek elbírálására szintén harminc nap áll rendelkezésre.

A későbbiekben ezeknek az ügyészi eszközöknek a részletezésére térek ki.

#### 4. A környezet- és természetvédelemről szóló törvények rendelkezései

A fentiekben tárgyalt jogszabályok az ügyész környezetvédelmi fellépésének általános kereteit tartalmazták. Az ügyészre vonatkozó speciális rendelkezéseket a környezetjogi szak-jogszabályok határozzák meg. Így a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (továbbiakban: Kvt.), a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (továbbiakban: Tvt.), az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (továbbiakban: Átv.), az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban: Étv.).

A Kvt. a IX., felelősségről szóló fejezetben rendelkezik az ügyész szerepéről a környezetvédelemben. Ezek szerint az ügyésznek (109. § (1) bek.) kötelessége eljárni a környezeti elemek Büntető Törvénykönyvben tilalmazott módon való megsértése esetén. Környezeti veszélyeztetés esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a környezetveszélyeztető tevékenységgel oko-

zott kár megtérítése iránt (109. § (1) bek.). A 103. § (1) bekezdése szerint a környezet igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kárnak minősül, és arra a Polgári Törvénykönyvnek a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályait (Ptk. 345–346. §-ai) kell alkalmazni. Az ügyész, törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva, közreműködik a környezetvédelmi hatóságok eljárásai és döntései törvényességének biztosításában (109. § (1) bek.). Megállapítható tehát, hogy a Kvt. konstituálja az ügyész szerepét a három klasszikus jogágban, ezzel is mind szélesebb körben biztosítva a környezethez való jog teljesebb érvényesülését.

A Tvt. 60. §-a hasonló szabályokat tartalmaz, mint a fent idézett Kvt. Megalapozza mind az ügyész büntetőjogi, magánjogi és törvényességi ellenőrzési tevékenységét. A szabályozás és az ügyészi tevékenység abban különbözik a Kvt. fenti szabályaitól, hogy kifejezetten a természetvédelem tárgyköréből adódó feladatokat hangsúlyozza.<sup>5</sup> Mindezekon túl a 81. § (4) bekezdése alapján az ügyész indíthat keresetet a társadalom vagy csoportjainak életkörülményei romlásából fakadó nem vagyoni kár megtérítése iránt.

Az Átv. 44. §-a alkotja a törvény X. fejezetét, amely az *Ügyészség szerepe az állatvédelemben* címet viseli. Az Átv. is a fentiekben már bemutatott hármas rendszerű ügyészi feladatkört hozza létre.<sup>6</sup>

Az Étv. a fentiekből jelentősen eltérő tárgykörű jogszabály, hiszen nem a természetes környezet védelmét, hanem az épített környezet alakítását és védelmét teszi meg tárgykörének. Az 59. §-tól, az épített környezet fenntartása, használata és értékeinek védelme címet viselő IV. fejezet tartalmazza az építésigazgatás környezetvédelmi területeit. Az ügyész feladatait azonban a záró rendelkezések között (V. fejezet), az 59. §-ban találjuk. E szakasz szerint a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében az építésügyi hatóság másodfokú határozatát a felek számára nyitva álló keresetindítási határidőn belül az ügyész is megtámadhatja keresettel. A (2) bekezdés alapján pedig az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörében közreműködik az építésügyi hatóságok eljárásai és döntései törvényességének biztosításában.<sup>7</sup>

A fent bemutatott törvények értelmezése során megállapítható, hogy a környezet értékeinek védelmében való ügyészi közreműködés a büntetőjogi, törvényességi felügyeleti és a magánjogi szakág szoros együttműködésével valósul meg.<sup>8</sup> A legsúlyosabb környezetkárosítások büntetőjogi megítélés alá esnek, a jogszabályok megsértése elleni további fellépés azonban magánjogi vagy törvényességi eljárást feltételez. Az ügyészi szervek a megállapított törvénysértés megszüntetésére, a jogszerű állapot helyreállítása érdekében meghatározott intézkedéseket tesznek, tapasztalataikat pedig a jogalkotási folyamat (lásd: jogalkotási javaslat vagy jogszabály-tervezetek észrevételzése) során hasznosítják.

<sup>5</sup> Lásd: természetvédelmi Btk. tényállás, keresetindítás természeti érték veszélyeztetése esetén, illetve természetvédelmi tárgykörben való törvényességi felügyelet.

<sup>6</sup> Lásd: állatvédelmi Btk. tényállás, keresetindítás állatok kiméltetésére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén, illetve a törvényességi felügyelet eszköztét „rá vonatkozó jogszabályok alapján”.

<sup>7</sup> Az idézett jogszabályhelyekkel kapcsolatban lásd még: BÉRCESI i. m. 25.

<sup>8</sup> BONOMI NÓRA KATALIN: *Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2003, 14.

Több, rokon jogszabály is teret enged az ügyész eljárásának az általános szabályok révén, mint a halászat, vadászat, vadvédelem, vagy a hulladékgazdálkodás, amely viszont a Kvt.-t teszi meg háttérszabályául.

A környezetvédelmi törvények hatályba lépése óta közel félezer, évente átlagosan félszáz az ügyészség által benyújtott környezet- és természetvédelmi tárgyú keresetek száma. Kezdetben inkább víz- és talajterhelési, kibocsátási határértéket túllépő, légszennyezettséget okozó gazdálkodó szervezetekkel szemben, tevékenységtől eltiltás iránt nyújtott be kereseteket az ügyészség. Később a kártérítés irányába tolódtak el a keresetek, mégpedig a védett növények, állatok elpusztításával, a természetvédelmi szabályok megszegésével okozott kár megtérítése érdekében.<sup>9</sup>

Fontos hangsúlyozni, hogy a védendő érték fontossága miatt a *párhuzamos felelősség* is lehetséges környezeti veszélyeztetés és károsítás esetén. A Kvt. 101. § és 107. §-a, valamint a Tvt. 80. § (5) bekezdése értelmében büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel is tartozik az, aki tevékenységével vagy mulasztásával a környezetet veszélyezteti, szennyezi vagy károsítja, illetőleg tevékenységét a környezetvédelmi előírások megszegésével folytatja. E felelősségre vonások alól nem mentesíthet valamely környezet-, vagy természetvédelmi bírság megfizetése sem.<sup>10</sup>

## 5. Az ellenőrzés helye a környezetvédelemben

A környezet-igazgatás közvetlen és közvetett eszközökkel élhet.<sup>11</sup> Az ellenőrzést a környezet-igazgatás elmélete a közvetett eszközökhöz sorolja a szankcióval, gazdasági szabályzókkal és az önszabályozással együtt.

Az ellenőrzés előfeltétele az egyes közigazgatási beavatkozásoknak, illetve a felelősség megállapításának. Az ellenőrzés révén a hatóság információkat gyűjt a környezethasználó tevékenységről, amely által lehetővé válik a közigazgatási döntés végrehajtásának nyomon követése, a környezetvédelmi igazgatás céljainak megvalósulása.

Az ellenőrzési lehetőségek más-más szabályozással és kötelezettségekkel járnak. Az ellenőrzés lehetőségei három nagy csoportra oszlanak.<sup>12</sup> *Első* az önellenőrzés, amely nem azonos az önkéntes ellenőrzéssel. Ez egy jogilag kötelező követelményt állít a környezetre káros tevékenység folytatója elé, megkívánva, hogy az általa végzett tevékenységet bizonyos szempontok szerint vizsgálja, mérje, nyilvántartsa, és arról időszakonként jelentést tegyen a közigazgatási szervezeteknek. *Második* a társadalmi ellenőrzés, amely szoros szálakkal fűződik az információhoz való jog gyakorlásával. *Harmadik* a hatósági ellenőrzések csoportja.

A hatósági ellenőrzés „[...] megvalósításában osztoznak a környezetvédelmi hatóságok, a környezetvédelemmel csupán az általános elvárások szintjén kapcsolatot

<sup>9</sup> *Összefoglaló jelentés a környezet és természet védelmét szolgáló ügyészi tevékenység elemzéséről.* Budapest: Legfőbb Ügyészség Közigazgatási Jogi Főosztály, 2006. május, 4.

<sup>10</sup> Lásd még: BONOMI i. m. 16.

<sup>11</sup> BÁNDI GYULA: *Környezetjog.* Budapest: Osiris, 2004, 103.

<sup>12</sup> BÁNDI i. m. 158–160.

tartó társhatóságok és az önkormányzatok, nem beszélve az ellenőrzés olyan hivatásos szerveiről, mint az ügyészség vagy a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal.”<sup>13</sup>

Ez utóbbi két szerv feladatkörébe a törvényességi ellenőrzés tartozik, amely terjedelmében korlátozott, mert csupán az eljárások, döntések, szervezet vagy a működés jogszerűségének vizsgálatára terjed ki. A törvényességi ellenőrzés kereteit törvény határozza meg, garanciális korlátokkal rendelkezik – éppen a jobbiztonság miatt. A vizsgálat többnyire hivatalból, szám szerint kevesebb esetben kérelemre indul.

## II. Az ügyész büntetőjogon kívüli eljárásai a környezetvédelemben

### 1. Az ügyész magánjogi feladatköre

A környezetvédelem és természetvédelem az állam alkotmányos feladata – amint az Alkotmánybíróság is megállapította.<sup>14</sup> Az állami feladatok megvalósításaiban különösen fontos szerepet tölt be az ügyész. Bár az ügyészség tulajdonképpen büntetőjogi (bűnüldözési, nyomozás-felügyeleti, vádképviseleti) feladatokat lát el elsődlegesen, magánjogi tényere is meghatározó napjainkban. Kiváltképp a környezetvédelem és a természetvédelem területein fontos, hogy a jogok védelme érdekében a polgári jog eszközeivel is tud élni az ügyész, azaz keresetet indíthat.

A környezetvédelmi és a természetvédelmi igazgatás területein (azaz a büntetőjog speciális rendszerét nem tekintve) így tehát mára megállapítható, hogy a szankciórendszer kettészakadt, polgári jogi és közigazgatási jogi eszközökre. Maga a szabályozás is megkülönbözteti a környezetért való közigazgatási jogi és a polgári jogi felelősség érvényesítését, e kettő már a vonatkozó – a szabályozórendszer alapját képező – törvényi szabályozásnál elválik,<sup>15</sup> mint ahogy ez a fentiekben bemutatott jogszabályhelyekből is kitűnik. „Úgy tűnik, hogy a jövő dönti majd el, hogy a környezetvédelem terén – úgy, mint az USA-ban az 1970-es évektől kezdve – a kártérítés intézménye vagy a hatósági fellépés lesz-e az uralkodó.” Balogh Zsolt továbbá megállapítja: „[...] kicsit eltűlvén azt is mondhatnánk, hogy amíg pl. az állategészségügy terén a »légiőr is bevethető« [...], addig a környezetvédelem terén lényegében csak a bírságkonstrukció maradt meg.” Mivel tehát a „[...] környezetvédelmi hatóságnak a saját eszköztárában lényegében csak a bírságolás maradt, a környezetvédelmi problémákkal kapcsolatos *jogérvényesítési mechanizmus a közigazgatási eszközöktől távolodik és a polgári jogi eszközökhöz közeledik.*”<sup>16</sup>

#### 1.1. A peres eljárás szakaszai

Az ügyészi peres tevékenység egyik első fázisa a *perelhárító technika*.<sup>17</sup> Ennek célja a gyors és kulturált konfliktus-rendezés. A Legfőbb Ügyész 1/1997. (ÜK. 4.) LÜ h. számú körlevele szabályozza a perindítást a környezetvédelmi ügyekben. A szakiro-

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> Lásd a korábban hivatkozott alkotmánybírósági határozatokat.

<sup>15</sup> BALOGH ZSOLT: A környezetvédelemmel, az egészségüggyel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos felügyeletről. *Magyar Közigazgatás* 1999/1–2. 34–35. E bekezdésben a továbbiakban is lásd uo.

<sup>16</sup> Kiemelés tőlem – G. B. Sz.

<sup>17</sup> BÉRCESI i. m. 25. o.

dalomból és ügyészekkel folytatott interjúimból jó tapasztalatokat lehet megfogalmazni a perelhárítás kapcsán. A tapasztalatok szerint az esetek többségében a felhívást követően a kötelezett készséget mutat a környezet-veszélyeztető tevékenység megszüntetésére, illetve ennek érdekében további egyeztetésre.

A környezetvédelmi tárgykörű *keresetek előkészítése* során az ügyész, a fent említett utasításnak megfelelően, az általános szabályok szerint köteles eljárni. Így tehát összegyűjti és ellenőrzi a bizonyítékokat, ennek során meghallgathatja az alperesként perbe vonandó személyt vagy szervezet képviselőjét, megtekintheti a helyszínt, gondoskodik okirati bizonyítékok, illetve szakvélemény beszerzéséről, stb. Bércesi Zoltán szerint<sup>18</sup> környezetvédelmi ügyekben „[...] – különösen akkor, ha az ügyészi eljárásra a környezet-, vagy természetvédelmi hatóság határozata alapján kerül sor – a kereset-előkészítés során általános a veszélyeztető magatartással kapcsolatos hatósági iratok beszerzése, szükség esetén a környezetvédelmi hatóság megfelelő műszaki-tudományos szakértelemmel rendelkező ügyintézőjének konzultatív alapon történő, szakértőként való bevonása, illetőleg természetkárosítás, vagy veszélyes hulladék elhelyezésével történő veszélyeztetések esetén a szakmai hatóság képviselőjével közös helyszíni szemle tartása.”

*A keresetek tárgyak* szerint kétféleképpen csoportosíthatók: veszélyeztetett környezeti elemenként, illetve tartalmuk alapján. Ez utóbbi vagy eltiltásra irányul, vagy kártérítésre. Tapasztalatok szerint jelentősen több kereseti kérelem születik az eltiltás tárgyában.

Az *eltiltásra* irányuló kereseti indítványok esetében sokszor nehézséget jelent<sup>19</sup> az eltiltás tartalmának helyes értelmezése. Különösen környezetvédelmi ügyekben – ezen belül is a gyakorlatban elsősorban a légszennyezéssel, vízszenyezéssel talajszennyezéssel összefüggő környezet-veszélyeztetések esetén – a veszélyeztető magatartás többnyire nem egyetlen cselekménnyel, hanem valamely gyártási technológia folyamatos működtetése útján valósul meg. Ennek kapcsán merül fel kérdés, hogy az eltiltás a teljes működés abbahagyására vonatkozik-e, vagy pedig a tevékenység környezet-veszélyeztető mivoltának megszüntetésére? A különbség lényeges, hiszen az egyik esetben akár teljes vállalkozások ellehetetlenülését eredményezi a bíróság döntése, a másik esetben pedig a környezet-terhelők ösztönzését éri el az állam a technológia-váltás megkövetelésével. „Ha azonban a környezet-terhelő technológia jellegénél fogva környezet-veszélyeztető, s másként nem működtethető, úgy az eltiltás a kifogásolt tevékenységet egészében érinti.”<sup>20</sup>

### *Jogesetek.*

A.) 1998-ban a cérnagyártó kft. által üzemeltetett cérnagyár a Dél-Dunántúli Vízügyi Igazgatóságtól – mint elsőfokú hatóságtól – az üzem szennyvízkezelésére vízjogi üzemeltetési engedélyt kapott. Az engedély egy módosítás folytán 2015 novemberéig érvényes. Mivel ez az engedély a technológiai szennyvíz kibocsátására egyedi határértéket nem állapított meg, az üzemeltető 2001-ben kérte egyedi határérték megállapítását. Ekkor az elsőfokú hatóság a kft. által terve-

<sup>18</sup> Uo.

<sup>19</sup> Uo.

<sup>20</sup> Uo.



zett-végzett rekonstrukcióra figyelemmel egyedi – nagyobb mozgásteret biztosító – határértékeket állapított meg. A keletkező szennyvíz befogadója élővíz: a babócsai Rinya.

A cérnagyár technológiai szennyvíz tisztítását szolgáló vízi létesítményekből kibocsátott szennyvíz szennyezőanyag-tartalma több komponens vonatkozásában öt évig meghaladta a hatóság által megállapított egyedi kibocsátási határértéket. A rendszeres hatósági ellenőrzések eredményeként a felügyelőség öt alkalommal (2000–2005. között) szennyvíz-bírságot szabott ki, összesen mintegy 17 millió forintot. Megállapításra került, hogy a szennyvíztisztító művek gondos üzemeltetésével a határérték tartható lett volna. A fenti időszakban kétszer került sor műszaki meghibásodásból eredően károsító szennyezőanyag kibocsátására, amely esetekben a hatóság rendkívüli szennyvízbírsággal sújtotta az üzemet. A fentiekre tekintettel kérte keresetében az ügyészség, hogy a bíróság tiltsa el környezet-veszélyeztető tevékenységétől a kft.-t.

A bíróság ítéletében a kft.-t környezet-veszélyeztető tevékenységétől 2007. december 31-től eltiltotta. Indoklásában a Főügyészség által megállapított tényállást teljes terjedelmében elfogadta. Az alperes képviselőjében a termelési igazgató elmondta, hogy az üzemben évek óta probléma a szennyvíz-kibocsátás és az itélethozatalkor még folyamatban van egy megoldási tervzet megvalósítása, amelynek célja a szennyvíztisztító rendszer rekonstrukciója, amely várhatóan 2007. december 31-ig befejeződik. Erre tekintettel állapította meg a bíróság határnapul a fenti időpontot.

B.) A galvanizáló üzem a Mosó patakba juttatta szennyvizét. A Mosó vizét a szennyvíz-bevezetés alatti szakaszon közvetlenül nem hasznosítják, de a másodlagos befogadó Marcal folyó öntözési vízhasználatát – a szennyzéssel szorosan összefüggő – magas sótartalom korlátozta. A Nyugat-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a 2004. évi üzemi időszak alatt több mint 270 ezer forint összegű szennyvízbírság megfizetésére kötelezte az üzemet megállapítva, hogy a szennyvíz kibocsátása vonatkozásában előírt határértékeket az általa a patak vizébe juttatott szennyvíz meghaladta. Az üzemmel szemben egyébként a bírságot 1990-től kezdve folyamatos. A főügyészség keresetében a Kvt. 4. § g) pontja, 8. § (1) bekezdése és 109. § (2) bekezdése alapján kérte, hogy a bíróság az üzemet tiltsa el a környezet-veszélyeztető tevékenységtől.

A bíróság – rövid ítéletében – az alperest a kibocsátási határértéket meghaladó környezet-veszélyeztető tevékenységtől eltiltotta. Az indokolásban a bíróság csupán a tényállást rögzítette.

A környezetvédelmi *kár megtérítésére* irányuló keresetek kulcskérdése a kár mértékének megállapítása. A Kvt. 4. § j) és k) pontjaiban került megfogalmazásra a környezetkárosítás fogalma. Ez az a tevékenység, amelynek hatására környezetkárosodás következik be, azaz a környezetnek vagy valamely elemének olyan mértékű változása, szennyezettsége, illetve valamely eleme igénybevételének olyan mértéke, amelynek eredményeképpen annak természetes vagy korábbi állapota (minősége) csak beavatkozással, vagy egyáltalán nem állítható helyre, illetőleg, amely az élővi-

lágot kedvezőtlenül érinti. E kárfogalom tartalmának megállapításához a Ptk. 355. § (4) bekezdésének alkalmazása szükséges. Eszerint ide sorolható a károsult vagyóban beállott értékcsökkenés, a károsultat ért vagyoni kár kiküszöböléséhez szükséges kárpótlás, a felmerült költségek, valamint az elmaradt vagyoni előny.

A Tvt. konkrétabb szabályozást és fogalmakat használ. A 81. § (4) bekezdés tartalmazza részletesen a természetvédelmi kár fogalmát. Ezek szerint a természet védelmének szabályai megszegésével okozott kár magában foglalja a tényleges vagyoni kárt, az elmaradt hasznot, a károkozás felszámolásával kapcsolatban felmerült indokolt költséget, a természeti állapot és minőség károsodásából eredő, illetve a társadalom, annak csoportjai vagy az egyének életkörülményeinek romlásában kifejeződő nem vagyoni kárt. A törvény meghatározza a kártérítés módját is a (3) bekezdésben: károkozás esetén elsősorban a természetbeni helyreállítást kell megkísérelni, és a kár ebben az esetben – hacsak a helyreállítást nem a károkozó végzi – magában foglalja az eredeti állapot helyreállításának költségeit is. A Tvt. már említett speciális ügyészi hatáskört is tartalmaz. A (4) bekezdés szerint a társadalom vagy csoportjainak életkörülményei romlásából fakadó nem vagyoni kár megtérítése iránt keresetet az ügyész indíthat, és a megítélt kártérítést a környezetvédelmi alap célfeladat fejezeti kezelésű előirányzat részére kell megfizetni.

#### *Jogeset.*

Az öregcsertői 22 ha., 6022 m<sup>2</sup> területű gyep (rét) művelési ágú ingatlan a Tvt. tájékoztató melléklete szerint – *ex lege* – védett láperdő, amely a rátelepített nyarassal idővel természet közeli irányba regenerálódott. Az erdő ligetes szerkezetű volt, növényzete nem túl faj-gazdag, inkább a kiszáradó láperdő sásos típusának fajai alkották. Az alperes magánszemély – aki adásvétellel szerezte meg e terület tulajdonját – 2002 nyarán a fent körülírt, illetve szomszédos erdőterületen tarvágás jellegű fakitermelést végzett, illetve végeztetett. A területről hozzávetőleg 500 köbméternyi hazai nyárfa fajú, és 5 m<sup>3</sup> fehér fűzfa fajú famennyiséget termelt ki hatósági engedély nélkül, amelynek értéke körülbelül 2 millió forint volt.

2003 októberében az alperes újabb, 3 ha. gyep, erdő kivett megelőlésű területet vásárolt. A terület kőrises, láp- és ligeterdő, amely szintén *ex lege* védelem alatt áll. Az alperes 2003 novemberében anélkül, hogy az Állami Erdészeti Szolgálatól engedélyt kért volna, megkezdte az általa megvásárolt területen a fakitermelést. A Nemzeti Park Igazgatóság munkatársai felszólították annak abbahagyására, az alperes azonban a fakitermeléssel nem hagyott fel, holott tudta, hogy a terület védett természeti területnek minősül. Felszólítás hatására az említett földről áttért a szomszédos ingatlanokra is, és azok tulajdonosainak tudomása és beleegyezése nélkül folytatta tevékenységét. Ennek során összesen mintegy 2 millió forint értékben tulajdonított el kőrifát. A városi bíróság ítéletével az alperes bűnösségét két rendbeli, tettesként elkövetett természetkárosítás, és két rendbeli, tettesként elkövetett lopás bűntettében állapította meg, és az alperest 5 évi próbaidőre felfüggesztett, egy év négy hónapi szabadságvesztésre ítélte.

Az alperes a tarvágás jellegű fakitermeléssel jelentős mértékben megváltoztatta az *ex lege* védett területek jellegét azzal, hogy 149 darab átlagosan 25 méter magas őshonos fa kivágása már önmagában is a terület természeti állapotának, növényze-

tének, állatvilágának, mikroklímájának és általános habitusának alapvető és extrém jellegű megváltoztatását eredményezte. Továbbá fakitermelése a gerinces állatvilágra (védett énekesmadarak, kismamák, hüllők) volt a legjelentősebb negatív hatással. A tarvágás következtében a láperdei életközösségek súlyos zavarást szenvedtek, amelyet súlyosbított, hogy az erdőfolt nem egy összefüggő erdőtomb része volt, hanem rétekekkel, kaszálókkal körülvett erdőtüredék. Ebbe a képbe vágott 'tájsebet' a tarvágás, és így okozott a természeti állapot és minőség romlásából eredő kárt.

Az ügyesség előterjesztett keresetében az alperest előbb 6 millió forint, majd a perben beszerzett igazságügyi szakértői vélemény alapján keresetét felemelve, 200 millió forint és kamatai nem vagyoni kár megfizetésére kérte kötelezni. Az alperes a kitűzött tárgyalásokon nem jelent meg, ellenkérelmet nem terjesztett elő, az eljárás során érdemi nyilatkozatot nem tett. Az elsőfokú bíróság ítéletében kötelezte az alperest a 6 millió forint és kamatai megfizetésére. Az ügy későbbi története folytán meghatározó az ítéletnek a kár összecszerúségére vonatkozó döntése és indokolása. E szerint a bíróság megállapította, hogy a szakértő az ökológiai közgazdaságtan eszközeivel adott szakértői becslést a nem vagyoni kár mértékére, amely viszont részben abból is adódik, hogy a természetes élőhelyek, különösen pedig a lápok kiterjedése már nagyon csekély. Ugyan összecszerúségben 200 millió forintban határozta meg a kárt a szakértő, de érzékeltette, hogy a kialakult helyzetért a teljes erkölcsi felelősséget a társadalom helyett a közvetlen elkövetőre nem lehet áthárítani. Az ítélet ellen a felperes fellebbezéssel élt, nem értve egyet a nem vagyoni kár összecszerúségének bíróság általi meghatározásával, tekintettel a szakértői véleményre.

A másodfokú bíróság a fellebbezést nem találta alaposnak. Indoklásában előadta, hogy a nem vagyoni hátrány azzal jellemezhető, hogy a magatartás milyen természetű, jellegű, súlyú sérelmet okoz a károsultnak, a perbeli esetben a természetkárosítás a társadalmat alkotó emberi közösségeknek. Az elsőfokú ítélet a tarvágás hátrányos hatásait részletesen és helytállóan tartalmazta, a nem vagyoni kártérítés – mint pénzbeli kárpótlás – összegének meghatározása pedig kifejezetten bírói mérlegelés eredménye. Ezért az ökológiai közgazdaságtani kárszámítás mechanikusan nem, csupán mint a bírói mérlegelést segítő szempont alkalmazható.

Ezen jogerős ítélet az ügyesség álláspontja szerint megalapozatlan, ezért felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Legfelsőbb Bíróság előtt. Az ügyesség kifejti, hogy bár mind az első, mind a másodfokú bíróság a szakértő véleményét ítélkezése alapjául elfogadta, ugyanakkor a kár összecszerúségére vonatkozó következtetéseit nem. A szakértő végkövetkeztetéseit kellő indokolás nélkül mellőzte, és az ügyesség érvelésének több pontjára érdemben nem válaszolt a bíróság. Az ügyesség beadványa szerint a polgári jog alapvető célja kétségtelenül a reparáció, de a prevenció szerepe sem elhanyagolható, ezért a nem vagyoni kártérítés összegét a szakértői véleményben foglaltaknak megfelelően kéri meghatározni. Jelen tanulmány kéziratának lezárásakor a Legfelsőbb Bíróság még nem döntött az ügyben.

Itt kell még megemlíteni, hogy minden ügyész interjúalanyom kitért arra, hogy az ügyész keresetindítási lehetőségei közül hiányzik az *in integrum restitutio*. Sok esetben nem lenne elégséges a tevékenységtől eltiltás, hanem a környezet érdekében az

eredeti állapot helyreállítása lenne szükséges. Az erre irányuló törvénymódosítási kezdeményezés már folyamatban van.

## 1.2. A környezeti információ szerzése, a bizonyítás, a civil társadalom

Az ügyész a kereseti kérelem megírása során feltárja az adott ügy részleteit, hogy minden, amit állít, bizonyítható legyen. A bizonyítás az egyik legnehezebb, és így az egyik legfontosabb területe az ügyész magánjogi tevékenységének.

A bizonyításhoz információk kellenek, az információkat pedig különböző területekről szerzi be az ügyész. Mivel az ügyész kénytelen pusztán a rendelkezésére álló iratok alapján megírni a keresetlevelet, érezhetően felértékelődik a szerepe az ügyész számára megbízható információ-forrással rendelkező intézménynek. Az ügyész – mondhatjuk úgy is – több lábon áll a bizonyítás során. Balkányi Ilona három csoportot (forrást) állít fel, ahonnan információ nyerhető környezetvédelmi ügyben.<sup>21</sup> Elsőként a *környezetvédelmi hatóságokat* említi, a Nemzeti Park Igazgatóságokat, felügyelőségeket határozza meg adatforrásként. A hatóságok – a jogszabály rendelkezéseinek megfelelően – feladatuk ellátásával széleskörű adatbázist halmoznak fel (lásd az engedélyezési, ellenőrzési, egyéb eljárásokban a hatóságokhoz beérkező adatokat). Az ügyészség egyéb tekintetben is szoros kapcsolatban van a környezetvédelem hatóságaival, a kereset-előkészítés során ennek külön aktualitását adja az információ-áramlás.

Tapasztalatom szerint is nagy segítség a hatóságoktól eredő információ. Bár nincs törvényes köztöttség, informális módon rendszeres kapcsolattartás van az ügyészségek és a felügyelőségek között. A hatóságok megküldik az ügyészség számára a bírságot kiszabó határozataikat, valamint a monitoringok és az engedélyek tervezeteit. Ezáltal az ügyészség is segítségére lehet a hatóságnak, hiszen jogi szempontból vizsgálja meg a döntést. (Interjúalanyaim szerint az önkormányzatok kifejezetten segítségként élik meg az ügyészi vizsgálódásokat, hiszen elenyésző számú önkormányzatnál van környezetvédelmi szakember.)

Az információk másik két csoportját a *büntetőeljárás iratanyagai* és a civil szervezetek alkotják. Jelen dolgozatban – tekintettel arra, hogy a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység feltérképezését szeretném bemutatni – az alábbiakban a civil szervezetekre vonatkozó tapasztalataimat fogalmazom meg bővebben.

Balkányi Ilona előadásában<sup>22</sup> csekély számúnak tartja a *civil szervezetek* bejelentéseit, amelyek a környezet vagy természeti érték veszélyeztetésére vonatkoznak. A civil bejelentéseket az ügyészség rendszerint megküldi a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatóságnak. Ezt követően tájékoztatja a hatóság az ügyészt, hogy indult-e már az ügyben bármilyen közigazgatási hatósági eljárás, és ha már indult, egyúttal meg is küldik az ügyész számára a vonatkozó közigazgatási iratanyagot. Amennyiben nem indult eljárás, felhívja a hatóságot az ügyész, hogy hatáskörében járjon el és az ügy eredményéről tájékoztatást adjon. Mindezzel párhuzamosan

<sup>21</sup> BALKÁNYI ILONA: Az ügyészség környezetvédelmi feladatai és az információhiány problémája. *A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban c. konferencia előadásai*. Debrecen, 2004, 157–159.

<sup>22</sup> BALKÁNYI i. m. 159.

az ügyészség természetesen megvizsgálja az ügy körülményeit és a bejelentés tartalmát, felkutatja a személyeket, akik nyilatkozatot tehetnek, illetve beszerzi a bejelentést alátámasztó okiratokat. A polgári eljárásban az ügyészségnek – ellentétben a büntetőjogi eljárással – nincs joga arra, hogy tanúként idézzen meg személyeket. Ez nagyban nehezíti az eljárást, mert azzal, hogy nem teheti kötelezővé a megjelenést, információhoz sem jut lényeges kérdésekben.

Ügyészségi interjú-partnereim felhívták a figyelmemet, hogy a magánszemélyektől érkező bejelentések sokszor nem pusztán környezetvédelmi indíttatásúak, ezért azokat egyéb szempontból is meg kell vizsgálni. Budapesten például egy nagyszabású építkezés környezet-veszélyeztető mivoltáról tettek bejelentést az építkezés környezetében lakók. Előadták, hogy zaj- porszennyezés lépett fel, valamint az építkezéssel a szél útját elállják, és a forgalmas dél-pesti főút szellőzését akadályozzák, ami légszennyezést okoz. Később azonban kiderült, hogy nem a határértékek túllépése okozta a gondot, hanem az, hogy az új épület a Dunára való kilátást csökkentette, amelynek eddigi birtokában voltak a lakosok.

Más esetek kifejezetten a rosszhiszemű magatartásokhoz kapcsolódnak. Volt már több olyan eset (és jelenleg is van folyamatban), hogy valaki azért vesz meg üzem melletti szomszédos telket, hogy annak zaj-, lég- és egyéb fokozott környezetterhelését kifogásolva elérje, hogy a bíróság eltiltsa az üzemet a tevékenységétől, és így annak telkéhez nagyon kedvező áron juthasson hozzá. Az ügyészségi és bírósági gyakorlat azonban igyekszik kiszűrni a rosszhiszemű bejelentéseket.

A civil szférával kapcsolatos információszerzésnek azonban más nehézsége is adódhat. Az ügyészség felügyeleti tevékenysége során elsősorban alapítványokról, illetve egyesületekről szerez információkat. Az előbbieik közül, amelyek környezetvédelemmel foglalkoznak, a százezer forinttól a több millió forintos alaptőkéjükig számos szervezet működik,<sup>23</sup> mindazonáltal a környezeti aktivitásuk változó, interjúim során nyert tapasztalatom szerint, az ügyészségi információ-szerzés alapján igen csekély. Az egyesületekkel kapcsolatban az irodalom lesújtó tapasztalatokról számol be.<sup>24</sup> Ennek oka többnyire a szükséges pénzügyi hiány, valamint a tagság inaktivitása. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéről mondja Sipos László, hogy „[...] a még működő állatvédő egyesületek [...] rendkívül szerény anyagi körülmények között működnek. Ennek köszönhető, hogy az ilyen típusú társadalmi szervezetek többsége – pénzügyi források hiányában – ellehetetlenült, s ezzel párhuzamosan alakult ki a már említett tagi passzivitás is. Felróható azonban, hogy rendszeres költségvetési támogatások elnyerésére való jogosultság megszerzése, avagy megfelelő anyagi háttér megteremtése érdekében semmilyen erőfeszítést sem tesznek, s a még működő egyesületek is alapvetően a tagdíjból gazdálkodnak. A ténylegesen tevékenykedő társadalmi szervezetek vezetősége sincs minden esetben tisztában a működéssel együtt járó adminisztrációs – elsősorban számviteli, könyvvizelési – kötelezettségekkel.”

Bár ez a tapasztalat egy megye helyzetét írja le 2002-es állapot szerint, 2006. évben szerzett tapasztalataim gyökeresen más képet festenek. Megkerestem a Magyar Termé-

<sup>23</sup> SIPOS LÁSZLÓ: A környezetvédelmi ügyészi tevékenység módszerei és tapasztalatai Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. *Ügyészek Lapja* 1999/5. 41.

<sup>24</sup> SIPOS LÁSZLÓ: Az állatvédelem, a civil szféra és az ügyészség. *Ügyészek Lapja* 2002/2. 27.

szetvédők Szövetségének vezetőségét, valamint a Nemzeti Civil Alapprogram egy munkatársát és egybehangzóan állították, hogy a *zöld civil szféra az egyik legaktívabb a civil társadalomban*. A környezet-, és természetvédelmi civil szervezetek közel két százalékát adják az összes bejegyzett civil szervezetnek – az MVT SZ tájékoztatása szerint. Ezen kívül sok olyan bejegyzett szervezet (alapítvány, egyesület) van, amelyeknek másodlagos vagy harmadlagos tevékenységi köre a környezetvédelem. Ilyenek tipikusan például a városvédő egyesületek. Végül pedig arról kaptam tájékoztatást, hogy a civil társadalom nagy része – bár aktív környezetvédelmi tevékenységet lát el, nem jut el a bejegyzettségig, nem formalizálja tevékenységét jogi értelemben. Ez viszont azt jelenti, hogy olyan tevékenységet látnak el, amelyhez nem kell intézményes úton forrásokat teremteni, pályázni. Továbbá azt a tanulságot is megfogalmazhatjuk, hogy a polgárok formalizált civil szerveződésekben felüli nagyszámú rétege aktív környezetvédelmi tevékenységet lát el, amelyet olyan civil szerveződések, mint a Magyar Természetvédők Szövetsége, nyomon kísér. A zöld civil szervezetek aktivitása egyrészt a források megszerzését jelenti, amely több esetben magas összegek környezetvédelmi célú felhasználását jelenti, másrészt pedig a hatóságoknak is többször jelzik a környezetkárosító cselekményeket. Ez utóbbi feladatban vesznek részt például a megyékben működő tanácsadó irodák, amelyeket alapítványok vagy egyesületek tartanak fent.

Az információ-szerzéshez szükséges még két dolgot megemlíteni. Első az *ügyészség bekapcsolódása az információs adatbázisokba*. Mikor interjúalanyaimnál rákérdeztem, akkor szembesültem azzal, hogy az ügyészség alig van a környezetvédelmi ügyekhez szükséges hatósági nyilvántartásokba bekapcsolva. A Környezetvédelmi Információs Rendszerhez egyáltalán nincs hozzáférésük. (Többen említették, hogy amikor a rendszer bemutatását tervezték, éppen nem működött, így környezetjoggal foglalkozó ügyészek még nem láthatták működésében a számítógépes rendszert.) Van hozzáférése az ügyészségeknek a lakcím, gépjármű, bűnügyi, cégjogi és vezetői engedély rendszerekhez, de például a kiemelkedően fontos ingatlan-nyilvántartáshoz (TAKARNET) nincs.

A másik fontos megjegyezni való az *önkormányzati ügyintézőssel* kapcsolatos. Az ügyintézési ISO minősített rendszerben az ügyészi intézkedés hibapont, amely további komoly problémákat okoz. Több olyan esetről hallottam, amikor pusztán azért nem fordul a polgármesteri hivatal az ügyészséghez, mert az pontlevonást eredményez, ami később forintosítva is megjelenik a fizetésekben. Egyetértek azzal az ügyészi véleményvel, hogy a jogalkalmazásban nem lehet sematizálni. Az ügyek sokrétűsége megköveteli, hogy kellő rugalmassággal, és a jog által kínált eszközök és intézmények megfelelő igénybevételeivel működjön a közigazgatás.

### 1.3. A peres tevékenység egyes területei

Az ügyész peres tevékenységének további bemutatása a védett környezeti elemek mentén lehetséges. Nem célom itt jogesetek részletes bemutatása, hiszen azokat átfogó jelleggel Bonomi Nóra Katalin kiválóan feldolgozta.<sup>25</sup> Az általam áttekintett keresetek és az azok nyomán indult ügyeket lezáró ítéletek azt a képet tükrözik, hogy a jól kidolgozott ügyészi keresetek előmozdítják a bírósági perek gyors befejezését.

<sup>25</sup> Lásd: BONOMI i. m. 19–41.

Interjúim során nyert tapasztalatom, hogy több olyan eset is volt, amikor a környeztkárosító a tevékenységét tovább folytatta akkor is, amikor a hatóság megbírságotla, illetve az ügyészség felhívta a teljesítésre. Amikor azonban a bíróságtól a keresetlevelet megkapta, legtöbbször megegyezést sürgetett. Több olyan esetről lett tudomásom, amikor a tárgyaláson az alperes kérte a per közös megszüntetését. A Fővárosi Főügyészség tájékoztatása szerint ez egyfelől megfelelő a környeztkárosító tevékenység önkéntes megszüntetése miatt. Másfelől azonban az ügyészségnek statisztika szerint ez nem jelenik meg nyertes perként, sőt a költségeket is az állam viseli. A kereseti kérelmek – a kapott tájékoztatás szerint – 90 százaléka közös megszüntetéssel végződik, amely tendencia az elmúlt években fokozatosan nőtt.<sup>26</sup>

### *Jogeset.*

A perben alperesként megjelölt cég a szennyező cég jogutódja. A kft. budapesti telephelyén különböző helyhez kötött légszennyező pontforrások (kémények) működnek. A Közép-Duna Völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség állapított meg kibocsátási határértékeket a telephely légszennyező pontforrásaira. 2002-ben a kft. által bejelentett légszennyező anyag kibocsátást a Felügyelőség összevetette a meghatározott határértékekkel és megállapította, hogy a kft. azokat túllépte és káros légszennyezést okozott, ezért közel 80 ezer forint légszennyezési bírság megfizetésére is kötelezte. 2003. évben szintén káros szennyezés okozása miatt már 190 ezer forint bírságot szabott ki a felügyelőség.

A 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet 25. § (4) bekezdésére tekintettel a kft. légszennyező pontforrásra működési engedély kiadása céljából benyújtotta a Felügyelőségre az engedélyezési dokumentációt. A működési engedélyt a felügyelőség 2004-ben adta meg. A dokumentációból az is kiderül, hogy a vizsgált telephelyen elhelyezett extraháló berendezés kibocsátása nem felel meg az érvényes előírásoknak, ezért legfeljebb 2006. december 31-ig az átalakításokat vagy a cseréket meg kell oldani. A főügyészség 2004. november 5-én felszólította a kft.-t, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a káros légszennyezés megszűnjön. Válaszlevelében a kft. a fenti kormányrendeletből hivatkozik egy 2007. októberi határidőre, de azt tévesen úgy értelmezi, hogy addig a cégek végrehajthatják beruházásaikat a káros légszennyezés megszüntetése érdekében. E határidő viszont azt jelenti, hogy a határidőig be nem tartás esetére a továbbbüszemeltetés tilalmát, mint szankciót helyezi kilátásba. Keresetlevelében a Főügyészség kérte az alperes környezet-veszélyeztető tevékenységtől való eltiltását akként, hogy kötelezze a bíróság az alperest a 2007. október 30-ig való technológiai határértéket meghaladó kibocsátásának megszüntetésére.

<sup>26</sup> E tapasztalattal egybevetve a 2005. évi Beszámoló, amely szerint a keresetek benyújtását megelőzően az esetek nagyobb részében sor került az alperes (kötelezett) önkéntes teljesítésre való felhívására. Az elmúlt évben ez közel 50 esetben történt. A felhívásokban az ügyész arra szólítja fel a környezethasználót, hogy tegyen megfelelő intézkedéseket a környezeti veszélyeztetés megszüntetése érdekében. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a felhívások többségükben eredményesek: a felhívott környezethasználók olyan környezetbarát műszaki megoldásokat vezetnek be, új beruházásokat valósítanak meg, melyek révén a környezetterhelés a megengedett határértékre csökken. Így az egyik Zala megyei község önkormányzata a települési hulladéklerakó környezetvédelmi, műszaki megfelelőségének elérése céljából, pályázati lehetőségeket igénybe véve, szerződést kötött a környezetvédelmi célú munkák elvégzésére megfelelő határidővel.

A peres felek a tárgyaláson egyezséget kötöttek, ami szerint az alperes kötelezi magát, hogy 2005. december 31-ig az általa választott műszaki megoldás alkalmazásával a határértéket meghaladó szennyezést megszünteti. A bíróság az egyezséget jóváhagyta.

Ha a környezetvédelmi tárgyú kereset nyomán per lesz, érdemes a pereket tehát a veszélyeztetett környezeti elemek mentén vizsgálni. Tipikusnak nevezhetők a környezet-veszélyeztető légszennyezéssel, vízszennyezéssel, veszélyes hulladék környezet-veszélyeztető kezelésével összefüggő perek, zajvédelem, illetve a természetvédelmi keresetek.

A Legfőbb Ügyészség tájékoztatása szerint a természetvédelmi keresetekből – a többihez képest – arányaiban sok per keletkezik (és eredményesen zárul). Ilyen pereket a kilencvenes évek elejétől először olasz vadászok ellen nyújtottak be, akik magyarországi vadászataik alkalmával gyakran lőttek védett madarakra.

A legfőbb ügyész 2005. évi országgyűlési beszámolója szerint<sup>27</sup> a környezet- és a természetvédelmi törvények felhatalmazása alapján az elmúlt évben az ügyészi szervek az illetékes bíróságokhoz 28 polgári jogi keresetet nyújtottak be.

A környezetet veszélyeztető tevékenységtől eltiltás iránti perek zöme az élővizet és befogadókat megengedett határértéken felül szennyező, jellemzően szennyvíztisztító vállalkozások ellen indult. Az egyik nyugat-dunántúli főügyészség például 6 keresetet indított az érintett vízmű vállalat ellen azt követően, hogy a környezetvédelmi hatóság által kiszabott többszöri bírságolás ellenére sem tett intézkedést a környezetveszélyeztetés megszüntetésére, az előírt kibocsátási határértékek megtartására.

Végezetül a végrehajtásról. A közigazgatási hatóságok határozatainak végrehajtása mai napig nehézkes. Bár a Ket. sok szabályt dolgozott ki részletesen az Áe.-hez képest, a végrehajtás további lépéseket igényel. Minden bizonnyal a 2008-ban létrejövő végrehajtó szolgálatok sok tekintetben változást fognak hozni – az ügyészi tevékenységgel kapcsolatban is. Az a cél ugyanis, hogy az alapvetően közigazgatási jellegű cselekmények (lásd: környezetvédelmi, zajvédelmi bírságolás) a közigazgatáson belül kerüljenek megoldásra, és először az önkéntes teljesítéssel, illetve annak esetleges elmaradásával egy hatékony végrehajtás eszközével teljesüljenek.

## 2. Az ügyész törvényességi felügyeleti feladatköre

A közigazgatási szervek döntéseinek jogorvoslati rendszere főszabály szerint a közigazgatás szervezetén belül érvényesül. A kétfokú közigazgatási jogorvoslati fórumon belül az esetek nagy részében megoldást nyernek az ügyek.<sup>28</sup> A Ket. az Áe.-hez képest gyakorlatilag minden esetben megnyitotta a bírósági felülvizsgálat lehetőségét a

<sup>27</sup> 2005. évi Beszámoló 78.

<sup>28</sup> Tapasztalatom szerint bíróság elé legtöbb esetben akkor kerül az ügy, ha az ügyfél jogi képvisellel rendelkezik. Saját – budapesti másodfokú hatóságnál szerzett – gyakorlatom szerint az ügyfél képviseletében eljáró ügyvéd nem a közigazgatás jogellenes döntései miatt fordul az igazságszolgáltatáshoz, hanem az esetek túlnyomó többségében ez az ügyfél érdekében való 'újabb próbálkozás'. Ezt támasztják alá a közigazgatási hivatalok által többnyire megnyert perek is.



másodfokú közigazgatási hatósági határozatok ellen, sőt, még kiemelt körbe tartozó végzések ellen is lehet bírósághoz fordulni.<sup>29</sup>

A közigazgatás bírósági felülvizsgálata mellett szintén ún. 'közigazgatáson kívüli' jogorvoslatként határozza meg a Ket. az ügyész törvényességi felügyeletét. Ahogy az alábbiakban majd kitérünk rá, az eljárási (egyedi) törvényességi felügyelet mellett például az egyesületek, alapítványok felügyelete jelentős a környezetjogi tevékenységben.

Az ügyészi törvényességi felügyelet tehát alkalmas az első fokon jogerőre emelkedett, vagy bíróság előtt meg nem támadott közigazgatási eljárásban történt jogsértések orvoslására is. Bár a Ket. jelentősen kiszélesítette a bírósági felülvizsgálat lehetőségének a körét, mégis nagyon jelentős szerepe maradt az ügyésznek. A tapasztalatok szerint az eljárásokban nagy számú jogszabálysértés történik – mind anyagi mind eljárási értelemben. „A jogbiztonság, a közigazgatás hatósági tevékenysége iránti közbizalom szilárdításának igénye megköveteli, hogy a törvényesség az eljárás egészében érvényesüljön. [...] A közérdek érvényesítése mellett a közigazgatással kapcsolatos ügyészi tevékenység az állampolgári jogvédelmet is szolgálja. Az ügyészi intézkedések az érintett állampolgárok számára évente több száz esetben kedvezőbb döntést eredményeznek.”<sup>30</sup>

## 2.1. A törvényességi felügyelet jogszabályi háttere

A közigazgatás törvényességét biztosító eszközöket az Alkotmány szabályozza. Ilyen az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata, az ügyészi törvényességi felügyelet, a közigazgatás hierarchikus törvényességi felügyeleti rendszere, valamint Házi András ide sorolja a társadalmi szervezetek jogorvoslati tevékenységét.<sup>31</sup>

Az ügyész törvényességi felügyeletének jogszabályi hátterét az Alkotmány mellett az Útv. adja. Az Alkotmány 51. § (3) bekezdése szerint az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki megtartsa a törvényeket. Törvénysértés esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség védelmében.

Ezt az alkotmányos rendelkezést fejti ki bővebben és tölti meg tartalommal az ügyészségről szóló törvény, amelyet már az első fejezetben hivatkoztunk. A törvény V. fejezete foglalja magában törvényességi felügyelet részletes szabályait, amely intézmény 1953-ban került a hazai jogrendszerbe, amikor az elsősorban büntetőjogi hatáskörökkel felruházott Magyar Királyi Ügyészséget felváltotta a komplex hatáskörű ügyészség. A kommunista diktatúrában „általános törvényességi felügyeletet” szabályozott a törvény, amelyet a rendszerváltás után – a diktatúra megszűnéséből adódóan – ma „törvényességi felügyeletnek” neveznek. Meg kell jegyezni, hogy egyes

<sup>29</sup> A Ket. 98. § (3) bekezdése szerint az eljárást felfüggesztő, az eljárást megszüntető, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, az eljárási bírságot kiszabó, valamint a költség összegének megállapítása és a költségviselés tárgyában hozott elsőfokú végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

<sup>30</sup> HÁZI ANDRÁS: Az ügyészség törvényességi feladatai a közigazgatásban. In SZIGETI PÉTER (szerk.): *Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből*. Budapest: RTF Jog- és Államtudományi Tanszékének kiadványa, 1998. 74.

<sup>31</sup> Uo.

szerzők<sup>32</sup> nem felügyeletnek, hanem *ellenőrzésnek* tekintik ezt a jogkört. Elfogadhatónak tartom azt az álláspontot, hogy a hierarchián kívüli ellenőrzés során a jogosult szerv ellenőrzi a közigazgatási szerv működését, döntéshozatali eljárását a tekintetből, hogy nem ütközik-e valamely jogszabály rendelkezéseibe. Amennyiben a jogszabályok az ellenőrzést végző szervet jogszabálysértés észlelése esetén különböző intézkedések megtételére is jogosítják, akkor már nem ellenőrzésről, hanem felügyeletről beszélhetünk.<sup>33</sup> Jogszabálysértés esetén az ügyészség ‘csak’ intézkedést kezdeményezhet, ezért nincs felügyeleti joga, bár a törvény kifejezetten felügyeletről beszél. A továbbiakban a jogszabály fogalomhasználatát veszem alapul, mert e dolgozatnak nem célja állást foglalni e terminológiai kérdésben.

A törvényességi felügyelet legfőbb eszközei az óvás (13/A. §), a felszólalás és a figyelmeztetés (16. §). Mindhárom egyformán gyakran használja az ügyészség, ha törvénysértést tapasztal környezetvédelmi szerveknél.

*Az óvás.* Az ügyész normatív és egyedi döntés ellen nyújthat be óvást. Normatív döntés esetén, ha az ügyész azt állapítja meg, hogy ügyészi törvényességi felügyeleti jogkörébe tartozó szerv által kibocsátott jogszabály, vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze az Alkotmánnyal, illetőleg magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, ennek megszüntetése érdekében az azt kibocsátó szervhez óvást nyújthat be (13/A. §). Ezt az óvást a felhívott szerv harminc napon belül köteles megvizsgálni. Vizsgálata eredményeként vagy elfogadja az óvást és hatályon kívül helyezi, visszavonja vagy módosítja döntését, vagy nem fogadja el az óvást, azzal nem ért egyet, ekkor a megvizsgálástól számított nyolc napon belül köteles az óvást elbírálás végett az Alkotmánybíróság elé terjeszteni.

Egyedi döntés felülvizsgálatát a 14. § szabályozza. Ha az ügyész a szervek jogerős, illetőleg végrehajtható rendelkezéseiben törvénysértést állapít meg, annak kiküszöbölése végett a törvénysértést elkövető szervhez, vagy annak felügyeleti, állami törvényességi felügyeletét ellátó (a továbbiakban: felettes) szervéhez óvást nyújthat be. Az óvásban a megtámadott rendelkezés végrehajtásának felfüggesztését is indítványozhatja. A Ket. az Áe. fogalomhasználatától eltérően már felügyeleti szerv kifejezést használja a fentebb említett felügyeleti jogosultságok miatt. Az Ütv. még az Áe. szóhasználatát tartalmazza gyűjtőfogalomnak. E dolgozatban azonban a közigazgatás működésben általános ‘felügyeleti szerv’ kifejezést használom gyűjtőfogalomként. A jogbiztonságot szolgálják a 14. § (3)–(5) bekezdéseiben szabályozott időkorlátok, amelyek az óvás tartalmát határolják be a jogerős döntés közlését követő 3 illetve 5 év elteltével benyújtottakra vonatkozóan. Az egyedi ügyben benyújtott óvást a szerv nyolc napon belül, a testületi szerv pedig a benyújtást követő legközelebbi ülésén köteles megvizsgálni (15. §). Amennyiben a szerv az óvást alaposnak tartja, a törvénysértő rendelkezést köteles a fenti határidőn belül hatályon kívül helyezni, vagy módosítani. Ha a szerv az óvással nem ért egyet, köteles a kifogásolt rendelkezésre vonatkozó iratokat az óvással és észrevételeivel együtt felülvizsgálat céljából az

<sup>32</sup> Például PAPP JUDIT: *A közigazgatási jog alapjai*. Budapest: Rejtjel, 1995., vagy BÁNDI i. m. 160.

<sup>33</sup> Ezzel egybevág Tamás András különbségtétele a felügyelet és az ellenőrzés között. Lásd TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest: 2004. Ilyen még Ket. 115.§ szerinti felügyeleti eljárás. Ennek során a felügyeleti szerv a jogszabálysértő döntést megsemmisítheti, megváltoztathatja és szükség esetén az ügyben eljárat hatóságot új eljárásra utasítja.

elbírálástól számított nyolc napon belül felettes szervéhez felterjeszteni és erről az azt benyújtó ügyészt egyidejűleg, a felterjesztés indokainak közlésével értesíteni. A felettes szerv az óvás kérdésében harminc napon belül érdemben köteles határozni, és határozatát az óvást benyújtó ügyésszel is közölni.

*A felszólalás és figyelmeztetés.* Az Ütv. 16. § (1) bekezdése szerint az ügyész a törvényt sértő gyakorlat vagy mulasztásban megnyilvánuló törvényt sértés megszüntetése végett a szerv vezetőjénél felszólalással él; jövőbeni törvényt sértés veszélye esetén pedig a törvényt sértés megelőzése érdekében figyelmeztetést nyújt be.

A környezetvédelem talán legfontosabb elveihez, az elővigyázatossághoz és a megelőzéshez szorosan kapcsolódik ez a két jogintézmény. Ügyészségi interjúk során szerzett tapasztalataim szerint jelentős szerepe van mind a törvényt sértő gyakorlatok megfékezésében, mind a jövőbeni törvényt sértés bekövetkezésének megakadályozásában. Ilyen törvényt sértő gyakorlat lehet például a bizonyítás során helytelenül alkalmazott eszköz, eljárási vagy anyagi jogszabályok (pl. a Kvt., vagy Tvt., illetve a végrehajtási rendeletek) téves értelmezése stb.

A felszólalás, illetve a figyelmeztetés eljárási szabályai úgy alakulnak az Ütv. szerint, hogy a szerv vezetője az ügyészi felszólalást, illetőleg figyelmeztetést harminc napon belül – testületi szerv az ügyészi intézkedés benyújtását követő legközelebbi ülésén – köteles elbírálni, a megfelelő intézkedést megtenni, és erről az ügyészt értesíteni. Ha a szerv a felszólalással, illetőleg figyelmeztetéssel nem ért egyet, köteles az iratokat észrevételeivel együtt az elbírálástól számított nyolc napon belül felülvizsgálat végett felettes szervéhez felterjeszteni, és erről a felterjesztés indokainak megjelölésével az ügyészt értesíteni. A felettes szerv a felszólalás, illetőleg figyelmeztetés kérdésében harminc napon belül érdemben határoz, és határozatát az ügyésszel is közli.

## 2.2. A törvényességi vizsgálat a környezetjog terén

Törvényességi ellenőrzésre két esetben adódik lehetőség. Egyik a törvényességi kérelem elbírálása, a másik a vizsgálat lefolytatása. A Fővárosi Főügyészségen, illetve a Legfőbb Ügyészségen szerzett információim szerint ez utóbbinak, a törvényességi vizsgálatnak van nagy jelentősége a környezetvédelem tárgykörében.

Törvényességi vizsgálatot a Legfőbb Ügyészség által összeállított tematikában tesszük az ügyészi szervek. Három szinten zajlik vizsgálat az ügyészi szervezetrendszerben. Van lehetősége helyi vizsgálatnak, megyei vizsgálatnak és van országos vizsgálat, amelyet a Legfőbb Ügyészség koordinál, az adatgyűjtést azonban a megyei és a helyi ügyészségek végzik.

*A vizsgálat tárgykörét tekintve* a környezeti elemek szerint lehetséges csoportosítani. Vizsgálat tárgya volt például a talaj, illetve a természeti értékek védelmével kapcsolatos hatósági és szakhatósági tevékenység, vagy a levegőtisztaság védelmével kapcsolatos önkormányzati hatósági tevékenység, valamint a legkülönbözőbb hatósági vetületei a levegő-, a víz-, a talaj- és természetvédelemnek.

*A vizsgált szervezetek tekintve* megállapíthatjuk, hogy időben rendszeresen visszaterő módon az egyes hatóságok munkáját ellenőrzi az ügyészség. Korábban a külön hatóságként létező környezet-, és természetvédelmi, valamint vízügyi hatóságok

munkáját évről-évre egymás után ellenőrizte az ügyészség egy-egy szakterületen. Az elmúlt években létrehozott ún. ‘zöld-hatóságok’, amelyek egybe foglalják a környezetvédelmi, természetvédelmi és a vízügyi feladatköröket, immáron egy hatóságként vizsgálható, mindazonáltal továbbra is gyakorlat, hogy egyszerre egy természeti elem vizsgálatát látja el az ügyészség.

A szakmai hatóságok vizsgálata mellett mégaz önkormányzatok törvényességi ellenőrzése jelentős feladat. Az önkormányzati törvény szerint az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést az állam a belügyminiszter (ma: önkormányzati és területfejlesztési miniszter) útján, a *közigazgatási hivatalok* közbenjárásával látja el.<sup>34</sup> A közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzése és az ügyész tevékenysége azonban összehangoltságot feltételez. A közigazgatási hivatalok – egyebek mellett – az önkormányzati normatív döntések felett gyakorolják jogkörüket, míg az ügyészség legtöbbször az egyedi döntéseket veszi górcső alá. A közigazgatást érintő ügyészi külső törvényességi felügyeleti tevékenység, és a közigazgatási hivatalok belső törvényességi ellenőrzési tevékenységének célszerű összehangolását kívánja elérni a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 22. § (1) d) pontja, amely szerint a hivatal az ügyészségekkel egyeztetett ellenőrzési terv és program szerint ellenőrzi a területi államigazgatási szervek tevékenységét. A közigazgatási hivatalok ellenőrzési tervét pedig az éves munkatervük tartalmazzák.

Az ügyészségekről, illetve Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának (ma: Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal) Törvényességi Ellenőrzési Főosztályáról szerzett információim szerint bár formális egyeztetés nincs a törvényességi vizsgálatot ellátó két szerv között, bizonyos kapcsolat mégis felfedezhető. Azáltal, hogy a közigazgatási hivatalok tájékoztatásul megküldik ellenőrzési tervüket, az ügyészségek is megismerik a közigazgatás belső ellenőrzésének ‘menetrendjét’. Az interjúk során nyert tapasztalatom, hogy az ügyészi szervek figyelembe veszik a közigazgatási ellenőrzés eredményét, és különös figyelemmel ott tartanak vizsgálatot, ahol a közigazgatás is több hibát vagy törvénysértést talált.

Az ügyészi környezetvédelmi tevékenységről átfogó képet mutatnak a Magyar Köztársaság legfőbb ügyészének éves országgyűlési beszámolóí.<sup>35</sup> Az ügyészségek a 2005. évben – ez idáig legutolsó nyilvános jelentés szerint<sup>36</sup> – különböző közigazgatási hatóságoknál ellenőrizték a környezetvédelmi eljárások törvényességét. Vizsgálták többek között a jegyzők települési hulladék kezelésével kapcsolatos tevékenységét, a levegőtisztaság védelmét szolgáló jogszabályok rendelkezéseinek érvényesülését, az önkormányzatok környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos hatósági eljárásait, a telepengedélyezési eljárások törvényességét. Sor került az üzletek működésének kereskedelmi hatóság általi ellenőrzésének gyakorlására vonatkozó ügyészi vizsgálatra is, amelyet a lakókörnyezetben élőkől érkező, főleg zajpanaszok indokoltak.

<sup>34</sup> A kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény és a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet szerint 2006. január 1-től regionális közigazgatási hivatalok lépnek korábbi megyei szintű tagozódás helyébe.

<sup>35</sup> www.mklu.hu/beszamolok

<sup>36</sup> A továbbiakban lásd a 2005. évi beszámoló 77.

A jelentés szerint a települési hulladékkezelésre vonatkozó vizsgálatok mulasztás-ként feltárták, hogy több önkormányzat nem készített hulladékgazdálkodási tervet, illetve azt nem a törvényben előírt határidőn belül készítették és fogadták el. Előfordult az is, hogy a képviselő-testület nem rendelettel döntött a hulladékgazdálkodási tervről, hanem határozatot hozott, továbbá a rendelettervezeteket nem küldték meg véleményezésre a környezetvédelmi felügyelőségeknek, és elmaradt a szomszédos önkormányzatok tájékoztatása is. A hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezése a helyi önkormányzat feladata. Az erre vonatkozó rendeletek tartalma több esetben eltért a törvény előírásaitól, a rendelet alapján megkötött közszolgáltatási szerződések nem a megfelelő tartalommal készültek. Gyakori hiba volt a közszolgáltatók nyilvántartásba vételének elmulasztása. A települési önkormányzatok jegyzői nem éltek a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásával, illetve a kiszabott bírság meg nem fizetése esetén nem folytattak végrehajtási eljárást. Az észlelt hiányosságok, a jogszabály-sértő gyakorlat miatt felszólalással és jelzéssel éltek a főügyészségek.

A levegőtisztaság-védelmi jogszabályok érvényesülésének vizsgálatára környezetvédelmi felügyelőségeknél és települési önkormányzatoknál került sor. Több megyei főügyészség megállapítása szerint a jegyzők nem ellenőrzik a hatáskörükbe tartozó esetekben a levegővédelmi követelmények betartását, azonban a környezetvédelmi felügyelőségeknek a légszennyező források engedélyezésével, a határérték megállapításával, a levegővédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásai törvényesek voltak.

Települési önkormányzatok környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos hatósági eljárásainak törvényességi vizsgálata anyagi és eljárási törvénysértéseket tárt fel négy megyei főügyészség megállapításai szerint. Az ellenőrzés kiterjedt a levegő-, a zaj- és rezgésvédelem, valamint helyi természeti érték védelme körébe tartozó eljárások vizsgálatára. Hatáskör hiányában hoztak határozatot több esetben, az eljárás idején már hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet alapján állapítottak meg zajkibocsátási határértéket.

Egyedi ügyek vizsgálatára az állampolgároktól, társadalmi szervezetektől érkezett kérelmek alapján került sor. Ezek döntő többsége építési ügyekkel volt kapcsolatos, és speciális építési szabályok (műemléki épület-, illetve útépités-engedélyezés) alkalmazását is szükségessé tették. Az ügyfelek többször sérelmezték a lakókörnyezetben lévő zajos üzletekkel kapcsolatos panaszok elégtelen intézését, továbbá a települési hulladék kezelését szabályozó rendelkezések be nem tartását. Több beadvány a természetvédelem érdekeinek érvényesülését, továbbá a vizek, a talaj védelmét érintette. Az elmúlt évben nagy hangsúlyt kapott a parlagfű-mentesítés, s ezzel összefüggésben a növényvédelem általában. Az utóbbi hatósági eljárásokat több ingatlantulajdonos sérelmezte.

A civil szférával kapcsolatban kiemelés érdemel a civil szervezetek feletti törvényességi felügyelet. Ennek keretében az ügyészség az alapítványok és egyesületek működését, megalakulását vizsgálja.<sup>37</sup> A vizsgálat során megállapítja, hogy céljának megfelelően működik-e az adott szervezet, illetve környezeti szempontból értékelhető információhoz jut.

<sup>37</sup> Lásd még: SIPOS (2002) i. m. 25.

### 2.3. Egyes területek a törvényességi felügyelet köréből

#### 2.3.1. A Ket. hatályba lépését követő vizsgálatok

Szót kell ejtenünk a 2005. november 1-jétől hatályos közigazgatási hatósági eljárási törvény alkalmazásáról is. A Ket. – mint ahogy fentebb már szoltunk róla – több eljárási újdonságot hozott, részletessé tette, sok tekintetben tisztázta is az eljárást.

Mivel a Ket. hatályba lépése óta még csak egy év telt el, csak 2007-ben tervezi az ügyészség az új eljárási szabályok érvényesülésének vizsgálatát. Ezzel kapcsolatban a közigazgatási hivatalok is folyamatos ellenőrzést végeznek, és rendszeresen felhívják a polgármesteri hivatalok figyelmét az eljárási jogszabálysértésekre.

#### 2.3.2. Ügyészség tapasztalatainak megjelenése a jogalkotásban

A jogalkotási folyamat egyik fontos résztvevője az ügyészség. Jogszabályok tervezeteit kapja meg véleményezésre, és az interjúk során kapott tájékoztatás szerint véleményeit többségében figyelembe is veszik a tárcák. A véleményezési határidők azonban – ezt saját tapasztalatom is alátámasztja – évről-évre csökkennek. Interjúalanyaim hozták tudomásomra, hogy van eset, amikor 4 óra (!) véleményezési határidő áll az ügyészség rendelkezésére. Nem kell évtizedes kodifikációs gyakorlat ahhoz, hogy megállapítsuk: a minőség látja kárát a hajszolt, nem átgondolt kodifikációnak.

Egyetértek az ügyészségekkel abban, hogy tapasztalataik és információik a jogalkotás terén egyáltalán nem kellően kihasználtak. Az ügyészi törvényességi felügyelet, illetve itt a környezetvédelemben említett magánjogi eszközök országos tapasztalatok összegyűjtésére is alkalmasak. Az ügyészség képes olyan, az egész országra kiterjedő vizsgálatra – és ezt teszi az országos törvényességi vizsgálatokban –, amelyekre a tárcáknak nincs lehetőségük. A jogalkotás napjainkban felfedezhető komoly anomáliái azonban már egy másik dolgozat tárgyát képezhetik.

### III. Összefoglalás

A fentiekben összefoglalt ügyészi feladatkörök azt mutatják, hogy az alkotmánybírósági határozatokban is megfogalmazott állami kötelezettség a környezet védelmére komplex rendszert feltételez. Álláspontom szerint az ügyészi szervek valósítják meg leghatékonyabban a jogalkalmazás szintjén ezt a komplexitást, és érvényt szereznek a környezeti értékeknek.

Véleményem szerint bár fontos, hogy a büntetőjog eszközeivel is élhet az ügyész, és szankcionálhatja a környezet- és természetkárosítást, valamint a magánjog eszközeivel utólag kompenzálni képes (kártérítéssel vagy tevékenységtől eltiltással) a csorbát szenvedett környezetet, mindamelllett a megelőzést és az elővigyázatosságot még jelentősebbé tehetné a jogalkotó az ügyészi munkában is. Így nagy jelentőségét látom az ügyész közigazgatási jogi, törvényességi felügyeleti tevékenységének, amely a közigazgatási hatóságok jogalkalmazó munkáját segíti. Sokszor ezekkel az eszközökkel lehet a még be nem következett környezetkárosítást megelőzni.

Magánjogi feladatkörében az ügyész szintén kiemelten hatékony. Bár ekkor már bekövetkezett környezet-, természetkárosítás miatt lép fel az ügyész, mégis az esetek kiemelkedő többségében eléri célját, és per nélkül megszüntetik környezetkárosító te-

vékenységüket, felhagynak a szennyezéssel a cégek vagy magánszemélyek. Mindamellettt kérdésként merült fel bennem, hogy a bíróság által a környezetkárosító tevékenységtől jogerősen eltiltott szervezetet mi kényszeríti arra, hogy tényleg felhagyjon a szennyezéssel? Az általános végrehajtási szabályok szerint kell eljárni ilyen esetben is, de nem látok sem a Vht.-ben, sem más jogszabályban megfelelő garanciát a sikeres végrehajtásra. Kissé túlozva azt is mondhatnám, hogy az ügyészi felszólításnak és a kereset megküldésének nagyobb visszatartó ereje van a környezetkárosítást tekintve, mint a bíróság ítéletének. Ez utóbbi ugyanis megállapítja az eltiltást, de – állásponantom szerint – nem elég represszív és nincs kellő utókövetési eszköztár a kezében.

Ahogy írásomban is szándékomban állt hangsúlyozni, véleményem szerint az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységének a jövőben egyre nagyobb szerepe lesz a környezetjog terén, amely – talán – hosszú távon elősegítheti a környezeti értékek mind teljesebb megmaradását, a természetes és jogi személyek önkéntes jogkövető magatartásának érvényesülését a környezeti és természeti értékek védelmében is.

