

## ÚJABB HAZAI KÍSÉRLET A CIVIL SZERVEZETEK PERINDÍTÁSI\* JOGÁNAK KORLÁTOZÁSÁRA KÖRNYEZETI ÜGYEKBE

Pánovics Attila

### Az igazságszolgáltatáshoz való jog környezeti ügyekben

■ A környezetvédelemmel foglalkozó civilek és különféle szervezeteik különösen fontos szerepet töltenek be a környezettudatosság növelése, a környezeti nevelés és oktatás, ismeretterjesztés és szemléletformálás terén (pl. zöld jeles napok, konferenciák, képzések, kampányok és akciók szervezésével, kiadványok megjelentetésével, tematikus honlapok és közösségi oldalak működtetésével). Ennek jelentőségét nem lehet eleget hangsúlyozni, mert hosszú távon és a legnagyobb eséllyel ez vezethet olyan alapvető változásokhoz a társadalom egyre nagyobb részének gondolkodásában, amely a „fenntartható fogyasztási szokások” és a „környezettudatos életmód” elterjesztésén keresztül hatással lehet a fogyasztók igényeit jelenleg kiszolgálni igyekvő (valójában túlfogyasztást generáló, az energiát és a természeti erőforrásokat mértéktelenül pazarló) gazdaságra. Középpontba helyezve az alapvető szükségletek garantálását mindenki számára, a természeti erőforrások észszerű felhasználásával és az emberi egészség megőrzésével párhuzamosan.

2022 júliusában az ENSZ Közgyűlése globális emberi jogként deklarálta a tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jogot,<sup>1</sup> amely anyagi jogként járul hozzá a társadalom részvételéhez környezeti ügyekben. Ezt egészítik ki azok az eljárási jogosultságok („környezeti jogok”), amelyeket már a 30 évvel korábban megrendezett, első Riói Konferencián elfogadott Nyilatkozat 10. elve kiválóan összegzett: információhoz való hozzáférés, részvétel a döntéshozatalban, igazságszolgáltatáshoz való jog.<sup>2</sup>



Az anyagi (szubsztantív) és eljárási (procedurális) jogok együttesen garantálják a társadalmi részvétel elvét, ami elengedhetetlen a környezet hatékonyabb védelméhez. A nemzetközi szabályozás – különösen az Aarhusi Egyezmény 1998-ban történt elfogadásával<sup>3</sup> – hatékonyan reflektált ezekre a kihívásokra.

A procedurális jellegű jogok közül az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés a legfontosabb abból a szempontból, hogy a környezeti szempontok megfelelő érvényesülése érdekében minden esetben szükség van megfelelő felülvizsgálati mechanizmusokra. Az igazságszolgáltatáshoz való jog számos alapvető emberi jogot ölel fel, beleértve a tisztességes eljáráshoz való jogot és a (hatékony) jogorvoslathoz való jogot. Általánosságban is a jogállamiság fontos eleme, amely többek között azt is lehetővé teszi a nyilvánosság tagjai számára, hogy felelőssé tegyék a végrehajtó hatalmat (FRA-CoE: 2016: 16).

A magyar alkotmánybírósági gyakorlat azt is következetesen hangsúlyozza, hogy az egészséges környezethez való jogot, mint sajátos alapjogot az állam az objektív, intézményvédelmi kötelezettsége keretében köteles biztosítani, azaz az államra háruló feladatokat jogszabályi és szervezeti garanciák biztosítása révén valószínűsíti meg a jogalkotó (Kecskés 2021: 300). Ennek egyik legfontosabb eleme az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése, amelynek értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jogot úgy határozta meg, mint „*az érdemi határozatok tekintetében más szervhez vagy [...] ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz való fordulás lehetősége,*”<sup>4</sup> amely az ügy érdemi és hatékony elbírálásához vezethet. Ez tehát nem bármely és bárkitől származó jogsérelem esetén vehető igénybe, hanem eleve feltételezi a már meghozott hatósági döntést, viszont nem alkotmányellenes, ha a bírósághoz fordulás előtt más eljárást is igénybe lehet vagy kell venni (Sólyom 2001: 579–580).

A nyilvánosság tagjai (civiliek és az általuk létrehozott, környezetvédelmi célú civil szervezetek) számára biztosított jogosítványok hatékonyabbá teszik a vonatkozó szabályok végrehajtását (más szóval csökkentik a környezeti jog végrehajtási deficitjét), felhívva a figyelmet az általuk tapasztalt vagy tudomásukra jutott jogsértésekre, illetve utólagos kontrollt gyakorolva a hatóságok és egyéb állami szervek döntéseivel kapcsolatban. Az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi oldala tehát azt is megköveteli, hogy az érintettek a jogsértőnek tekintett hatósági döntéssel szemben bírósághoz fordulhassanak. Ez teszi lehetővé a környezet védelmével összefüggő közigazgatási hatósági eljárások keretében a környezeti problémák kialakulásának megelőzését, a szennyezés (károsítás) hatásaival szembeni, utólagos fellépés helyett, aminek fontosságát szintén többször kiemelte a magyar Alkotmánybíróság<sup>5</sup> és az EU Bírósága is.<sup>6</sup>

A környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog az uniós környezetvédelmi jogból fakad, és az uniós jognak az EU-Szerződések rendelkezéseiben, az Aarhusi Egyezményben és az EU Bírósága ítélezési gyakorlatának megfelelően értelmezett másodlagos jogszabályokban tükröződő alapelveiből is merít.



A gyakorlatban mégis azt tapasztaljuk, hogy a társadalmi részvétel elvi fontosságának elismerése mellett az eljárási jogosultságok csak korlátozottan érvényesülnek, és időről-időre felbukkannak olyan kezdeményezések, amelyek visszalépést jelentenek a már meglévő lehetőségekhez képest (Pánovics 2010: 142). Különösen igaz ez az ügyféli státusz (és ennek előfeltételeként az érintettség) elismerésére, illetve az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés szélesebb körben történő biztosítására.

## Az Aarhusi Egyezmény vonatkozó rendelkezései

Az Egyezmény a társadalmi részvétel elvéből fakadó eljárási jogosultságokat szabályozó, az EU és annak valamennyi tagállama által ratifikált nemzetközi dokumentum, amelynek 9. cikke rendelkezik az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről. A 9. cikk (2) bekezdése arra irányul, hogy biztosítsa ezt a jogot az Egyezmény 6. cikkében meghatározott követelmények hatálya alá tartozó, konkrét tevékenységeket illető döntések, intézkedések vagy mulasztások vonatkozásában, beleértve a környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban hozott hatósági döntéseket is.

A nemzeti bíróságok előtt a hatóságokkal kapcsolatban előírt kötelezettségekre történő hivatkozás jogát a nemzeti jog azonban korlátozhatja olyan körülményekre, amelyek között bizonyítható a kellő érdekelttség vagy a jogsérelem.<sup>7</sup>

A környezeti ügyekben tehát viszonylag széles mérlegelési lehetősége van a tagállamoknak abban, hogy meghatározzák, mi minősül kellő mértékű érdekelttségnek és jogsérelemnek az érintettség megállapításához, ezt a mozgásteret azonban korlátozza annak tiszteletben tartása, hogy az *érintett nyilvánosságot* széles körben illesse meg az igazságszolgáltatáshoz való jog.<sup>8</sup>

Az Egyezmény 2. cikkének (5) bekezdése alapján a környezetvédő szervezetek minden esetben az érintett nyilvánosság részének tekintendők, és az adott ügyben kellő érdekeltséggel rendelkezőnek minősülnek. Ezeket a szervezeteket gyakorlatilag automatikusan megilleti a bírósághoz fordulás joga,<sup>9</sup> amennyiben megfelelnek a nemzeti jogban meghatározott követelményeknek.<sup>10</sup> A nemzeti jogban lefektetett kritériumok azonban nem vezethetnek olyan szigorú feltételek bevezetésére vagy fenntartására, amelyek gyakorlatilag minden vagy szinte minden környezetvédő szervezetet kizárnak az intézkedések vagy mulasztások megtámadásából (Ebbesson–Gaugitsch–Jendroška–Marshall–Stec 2014: 198).

Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése rendelkezik a 9. cikk (1) vagy (2) bekezdései által nem érintett intézkedések és mulasztások megtámadására vonatkozó perindítási jogról, és szintén biztosít mérlegelési lehetőséget a perindításra vonatkozó feltételek megállapítását illetően: *„valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek, a közigazgatási és bírósági eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.”*



Ez a lehetőség tehát tágabb a 9. cikk (2) bekezdésénél, hiszen a nyilvánosság tagjai számára biztosítja a bírósági jogérvényesítés lehetőségét (amennyiben megfelelnek a nemzeti jogban meghatározott feltételeknek).

Annak ellenére tehát, hogy az uniós tagállamok valamennyi szervére (nem csak a bíróságokra) vonatkozik általános előírásként, hogy az uniós környezetvédelmi jog megszegését még annak bekövetkezése előtt meg kell akadályozni, illetve „érvényteleníteni” kell a jogsértésből származó jogellenes következményeket,<sup>11</sup> a hatékony jogorvoslatra vonatkozó, részletes eljárási szabályok megalkotása a tagállamok eljárási autonómiája alapján az egyes tagállamok belső jogrendjébe tartozik. Ez összhangban van a már említett Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2)–(3) bekezdéseiben foglalt követelményekkel, és ezt egészíti ki a 9. cikk (4) bekezdése annak előírásával, hogy a bírósági felülvizsgálati eljárásoknak „*elégleges és hatékony jogorvoslatot kell biztosítaniuk*”,<sup>12</sup> illetve ennek során figyelembe kell venni az Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében foglalt, hatékony jogorvoslatához való jogot is.

Az Aarhusi Egyezmény és a vonatkozó uniós irányelvek rendelkezései – elsősorban az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv<sup>12</sup> 25. cikke és a környezeti hatásvizsgálatról szóló 2011/92/EU irányelv<sup>13</sup> 11. cikke – is tartalmazzák azt a követelményt, hogy a vonatkozó határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi jogi és eljárásjogi jogszerűségének felülvizsgálatán túl „*széles körben*” biztosítani kell az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést az érintett nyilvánosság tagjai számára. Ebből a szempontból „*a környezetvédelmet előmozdító és a nemzeti jog szerinti követelményeknek megfelelő nem kormányzati szervezeteket*”<sup>14</sup> tehát mindig az érintett nyilvánosság körébe tartozónak kell tekinteni (azaz kellő mértékben érdekeltek vagy olyan jogokkal rendelkeznek, amelyek sérülhetnek).

## Civil szervezetek ügyféli jogállása

A magyar jogban az ügyféli jogállás a társadalmi részvétel legfontosabb előfeltételei közé tartozik környezeti ügyekben. Az ügyféli jogok gyakorlásának lehetősége az ügyféli jogállás megszerzéséhez kötött, a hatóság tehát fogadja el az előtte folyó eljárásban e minőséget, vagy legalább ne utasítsa el az erre irányuló kérelmet (Gajdics 2012: 170). Ez valójában az ügyféli jogosultságok összességét jelölő státusz, amely meghatározott személyi kört illet meg a hatósági eljárásokban. Ügyféli jogállás szükséges ahhoz, hogy magánszemélyek gyakorolhassák az őket megillető jogokat annak érdekében, hogy befolyással legyenek egy adott ügy eldöntésének módjára (Bándi et al. 2001: 87).

Az Alaptörvény P) cikkének szellemiségét alapul véve igazolta a civil szervezetek ügyféli jogosultsága, amely alapján részt vehetnek a közigazgatási hatósági eljárásokban (beleértve a hatósági eljárások kezdeményezésének jogát is), mintegy kiegészítve és segítve a P) cikk (1) bekezdésében deklarált állami feladatellátás kötelezettségét. Az Alkotmánybíróság többek között azzal az indokkal emelte ki a környezetvédelmi civil szervezetek ügyféli jogosultságának szerepét, hogy a



környezet passzív, néma alanyként szenved el a károsító hatásokat, és a civil szervezetek mintegy képviselőként élvezik az ügyféli jogosultságok teljes spektrumát, mivel a P) cikk szerint a nemzet közös örökségébe tartozó elemek védelme közös érdek és egyben mindenki kötelessége.<sup>14</sup>

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 10. § (1) bekezdése alapján hatósági ügyekben az ügyféli jogosultságok azt a természetes vagy jogi személyt, egyéb szervezetet illetik meg, „*akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.*” A közvetlen érdekeltségen alapuló, általános ügyféli státusz mellett az Ákr. 10. § (2) bekezdése külön jogszabályi felhatalmazásban megállapított ügyféli jogállást biztosít egy adott ügykörben működő – jellemzően valamely közérdek védelmében fellépő – civil szervezetek számára, mint az ügyet „képvisezők” számára.<sup>15</sup>

A környezetvédelem terén az igazságszolgáltatáshoz való jognak tükröznie kell az érintett közérdekeket, ezért a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 98. §-a ügyféli jogállást biztosít a „*működési területükön*” a „*környezetvédelmi érdekek képviselőire létrehozott, politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületek*” számára a közigazgatási hatósági eljárásokban.

A Kvt. 98. § (1) bekezdésében meghatározott ügyféli jogállás a törvény értelmében a szűk értelemben vett környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik. Az ügyféli jogálláshoz szorosan kapcsolódik a perindítási jog, amely civil szervezetek esetén tehát kifejezetten a Kvt. rendelkezésein alapul. Az igazságszolgáltatáshoz való jog környezeti ügyekben azonban „*nem feltétel nélküli és nem korlátlan, az nem függetleníthető az alkalmazandó jogszabályoktól.*”<sup>16</sup> Vizsgálni kell tehát, hogy a jogalkotó a környezetvédelmi érdekek képviselőire létrehozott egyesületeket milyen keretek között, pontosan milyen jogosítványokkal ruházta fel.

A perindítási jog azt határozza meg, hogy ki lehet fél a perben, míg a keresetösségi jog arra vonatkozik, hogy milyen kérdéseket vehet fel a per során (Varga 2017). Utóbbival kapcsolatban a Kúria időközben elavulttá vált 4/2010. sz. KJE határozata alapján lehet közelebbről meghatározni, hogy melyek azok a környezetvédelmi hatósági ügyek, amelyekben az egyesületek felléphetnek. A jogegységi határozat értelmében a civil szervezet ügyféllé válása nem szervezeti, hanem hatósági eljárás alapú, hiszen a fellépési lehetősége attól függ, hogy a hatóság milyen eljárási szerepet tölt be a környezetvédelmi közigazgatási eljárásban (Pump 2016: 56).

Az elmúlt évek jogalkotását áttekintve többnyire negatív lépéseket láthatunk a nemzet közös örökségét és az egészséges környezethez való jog biztosítását szolgáló szervezeti és eljárási szabályok módosítása esetén (Szamek 2021: 454). Emlékezetes például az a 2010 őszen benyújtásra került, önálló képviselői indítvány, amely „*az ügyfélhez hasonló jogállással*” kívánta felruházni többek között azokat a civil szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.<sup>17</sup>



A 2022-ben elfogadott, 5. Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP-5) azonban immár stratégiai eszközként tekint a társadalmi részvételre – és azon belül a „jog-orvoslathoz való jog” érvényesülésére (TIM 2022: 125–126) –, illetve a Program vég-rehajtását segítő intézményrendszer elemeinél utal a civil szervezetekkel és a lakos-sággal történő, minél szélesebb körű partnerség megvalósítására (TIM 2022: 137).

## A perindítási jog korlátozása

A továbbiakban bemutatásra kerülő eljárás a debreceni Déli Ipari Parkba tervezett akkumulátorgyártó üzem egységes környezethasználati engedélyével kapcsolatban indult. A beruházó cég<sup>18</sup> 2022. november végén nyújtotta be az engedély iránti kérelmét, amelyet 2023. februárjában meg is kapott.<sup>19</sup> A közigazgatási hatósági határozattal szemben egy budapesti székhelyű civil szervezet<sup>20</sup> keresetet terjesztett elő, amelynek ügyféli jogállását a pert megelőző közigazgatási hatósági eljárásban megállapították.

A perindítás következtében az ügy a Debreceni Törvényszék elé került, amelynek hivatalból vizsgálnia kellett, hogy a felperes jogosult-e a perindításra. A bíróság tehát először a felperes eljárási pozíciójának és perbeli legitimációjának kérdését igyekezett tisztázni, mivel a perindítási jog előfeltétele a keresetőségi jognak.

## A földrajzi érintettség követelménye

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 17. § a) pontja alapján a per megindítására jogosult az, „*akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti.*” Az Ákr. 10. § (1) bekezdése alapján ez a közvetlen érintettség biztosítja az ügyféli jogállást, a (2) bekezdés pedig kiterjeszti az ügyféli jogállás lehetőségét, amit környezetvédelmi ügyekben a Kvt. 98. § (1) bekezdése konkretizál. A Kp. 17. § d) pontja továbbá perindítási jogot biztosít törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben annak a civil szervezetnek is, „*amely a nyilvántartásba vett tevékenységét valamely alapvető jog védelme vagy valamilyen közérdek érvényre juttatása érdekében a közigazgatási tevékenység által érintett földrajzi területen legalább egy éve folytatja, ha a közigazgatási tevékenység nyilvántartásba vett tevékenységét érinti.*” Ez a rendelkezés nem csak a környezetvédelmi céllal létrejött egyesületekre vonatkozik, de valójában nincs is rá szükség, hiszen a perindítási jog már az ügyféli státuszról fakadóan, a Kp. 17. § a) pontja alapján biztosított.

A civil szervezetek az alapszabályaikban rögzítik, hogy mi az adott szervezet működési területe, amely akár Magyarország egész területére kiterjedhet. Ebből fakadóan a környezetvédelemmel foglalkozó egyesületek a székhelyüktől függetlenül részt vehetnek egy környezetvédelmi hatósági eljárásban ügyfélként, ami a Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján illeti meg őket, az ügyféli jogállással pedig megnyílik a perindítási, illetve keresetőségi joguk.



A hatásterület és a működési terület egyezőségén túl a Kvt. idézett rendelkezése nem követeli meg annak igazolását, hogy a fellépni kívánó szervezet ténylegesen végzett-e környezetvédelmi tevékenységet a hatásterületen.

A Debreceni Törvényszék azonban nem értett egyet ezzel az érveléssel, és a HB/17-IKV/00002-220/2023. számú ügyben hozott végzésében megszüntette az eljárást a Kp. 81. § (1) bekezdés a) pontja alapján. Tette ezt arra hivatkozással, hogy a felperes nem rendelkezik a Kp. 17. § d) pontja szerinti perindítási joggal a szervezet rendszeres tevékenysége, valamint az adott földrajzi terület között fennálló, tényleges kapcsolat hiánya miatt. A bíróság álláspontja szerint a perindítási jog alátámasztásához a felperes szervezetnek legalább azt tudnia kellett volna bizonyítani, hogy a beruházás által érintett területeken, településeken legalább egy éve „potenciális tevékenységet” folytat. Az ügyféli minőség tehát „csak abban az esetben állhat fenn, ha van valamilyen kapcsolat az egyesület rendszeres tevékenysége és az adott földrajzi terület között.”<sup>21</sup> A vita így már nem arról szólt, hogy milyen eljárásokban illeti meg a környezetvédő szervezeteket az ügyféli jogállás (azaz mi tekinthető egyáltalán „környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügynek”), hanem a perindításra jogosult civil szervezeti minőség került megkérdőjelezésre a bíróság által (Szegedi 2021: 85–86).

## A bírósági döntés kritikája

Az Ákr. 114. § (1) bekezdése alapján az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat (az önálló jogorvoslattal nem támadható végzések kivételével). Ez a perindítási jog független attól, hogy az ügyféli jog az Ákr. 10. §-ának melyik bekezdésén – és ez alapján például a Kvt. 98. § (1) bekezdésén – alapul.

A jogalkotó szándéka egyértelmű: aki a közigazgatási hatósági ügyben valamilyen okból ügyfélnek minősült, jogosult közigazgatási per indítására, azaz megilleti a jogorvoslathoz való jog. A közigazgatósági hatósági ügyben való részvétel tehát önmagában megalapozza a felperes perindítási jogát. Ami kérdésként felmerülhet, az az általa vitatható kérdések köre, tehát a keresetőségi jog terjedelme, ez azonban független a perindítási jog meglététől, ami nem jelenti szükségszerűen a kereseti kérelem érdemi elbírálását.<sup>22</sup>

Ahogy a Kvt. 98. § (1) bekezdésében előírt feltételek meghatározásakor sem az volt a jogalkotó célja, hogy az érdekképviselői szervek kizárása a környezeti érdekek képviselőit létrehozott egyesületekre is vonatkozzon (hiszen az alapján lényegében egyetlen egyesület sem felelne meg e feltételeknek), a Kp. 17. §-a sem értelmezhető úgy, hogy egy országos szervezet esetén tényleges érdekeltiségnek és konkrét földrajzi érintettségnek kell fennállnia a perindítási joggal kapcsolatban. Ez a megszorító értelmezés könnyen ahhoz vezetne a gyakorlatban, hogy még a jelentős környezeti hatásokkal járó, több települést érintő beruházások esetén sem létezne olyan civil szervezet, amely teljesíteni tudná ezeket a követelményeket.





Ezzel szemben az Alaptörvény P) cikkéből, az Aarhusi Egyezményből és az EU Bíróságának gyakorlatából is az következik, hogy „nem túlzó és nem céltalan kiterjeszteni” egy egyesület működési területét olyan településekre is, „ahol napi szinten tényleges tevékenységet nem tud végezni.” Egy országos szervezet pont azért tud bárhol hatékonyan fellépni, mert „az ehhez szükséges tapasztalatokat más településen végzett környezetvédelmi tevékenységeből hasznosítani tudja.”<sup>23</sup>

A Kp. 17. § d) pontja alapján tehát perindítási joggal az a civil szervezet rendelkezik, amely a tevékenységét a közigazgatási tevékenység által érintett földrajzi területen legalább egy éve folytatja. A konkrét ügyben a bíróság az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban Civil tv.) alapján próbálta megindokolni, hogy a felperes működési területe miért nem országos jellegű.

A Civil tv. 2. § 13. pontja a „hatókör”, azaz a működés földrajzi kiterjedése alapján tesz különbséget helyi, területi, országos és nemzetközi civil szervezetek között. A 13. pont c) alpontja értelmében az a szervezet minősülhet országos jellegűnek, amely „legalább hét vármegyében tartós tevékenységet végez.” A különbségtételnek a civil jelöltállítási rendszerben, a Nemzeti Együttműködési Alap Tanácsa és kollégiumai tagjainak megválasztása során van jelentősége, mert a helyi, területi és országos szervezetek jelöltjei ún. „elektori gyűléseken” jogosultak megválasztani meghatározott számú tagot az említett testületekbe. A „hatókör” fogalmát azonban sem az Ákr, a Kp. vagy a Kvt. nem használja.<sup>25</sup>

A civil szervezetek névjegyzéke nem is tartalmazza a működési terület meghatározását,<sup>26</sup> szerepel benne viszont a legfontosabb célok felsorolása, amelyek között szerepel felperes esetében „a helyi környezetvédelmi, valamint fenntarthatósági kezdeményezések támogatása.” A bíróság szerint a civil szervezetnek a közigazgatási tevékenységgel érintett földrajzi területen legalább egy éve folytatnia kellene az alapszabálya szerinti tevékenységet. Ez országos szervezet esetén azt jelentené, hogy legalább hét vármegyében kéne igazolnia a tevékenységét, miközben a hatóság számára kevesebb, mint három hónap kellett az egységes környezethasználati engedély kiadására egy olyan technológia esetében, amellyel kapcsolatban még az MTA Fenntartható Fejlődés Elnöki Bizottsága is súlyos aggályokat vetett fel a 2023. október 10-én nyilvánosságra hozott állásfoglalásában.<sup>27</sup>

## A másodfokú bíróság döntése

Szerencsére az érintett civil szervezet nem hagyta annyiban az ügyet, és fellebbezést nyújtott be a Debreceni Törvényszék végzése ellen. A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla előtti eljárásban az alperesek<sup>28</sup> kérték az első fokon meghozott végzés helybenhagyását. Álláspontjuk szerint az elsőfokú bíróság által követett jogértelmezés nem támasztott teljesíthetetlen feltételt a civil szervezettel szemben.

Ehhez képest a Fővárosi Ítéltábla 2024. január 10-én hozott végzésében határon kívül helyezte az elsőfokú bíróság végzését, illetve azt az eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította.<sup>29</sup>



A másodfokú bíróság a határozatában hangsúlyozta, hogy a közigazgatási per megindításának joga nem jelenti szükségszerűen valamennyi kereseti kérelem elbírálását, hiszen a keresetőségi jog szűkebb kategória, mint a perindítási (keresetindítási) jog. A perindítási jog eljárásjogi kérdés, a keresetőségi jog pedig anyagi jogi kérdés; előbbi hiánya ún. „pergátló akadálnak” minősül.

A Fővárosi Ítéltábla szerint „a széles mozgástérrel rendelkező hazai jogalkotó a lehető legpraktikusabb megoldást választotta”, amikor a Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján ügyféli jogállást biztosított az „érintett nyilvánosság” részeként, a hatásterületen működő egyesületek számára, amely lehetőségről az Ákr. 10. § (2) bekezdése kifejezetten rendelkezik. Az Ákr. által biztosított ügyféli jogok gyakorlásán keresztül a részvételi, illetve az Ákr. 114. § (1) bekezdése alapján a jogorvoslati jogaik megfelelően garantáltak a magyar jogban. Környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás hiányában pedig a Kvt. 99. § (1) bekezdés b) pontja alapján jogosultak közvetlenül pert indítani a környezethasználóval szemben.<sup>30</sup>

A jogalkotó egymásra tekintettel határozta meg az Ákr. 10. §-a és 114. §-a, valamint a Kp. 17. § a)-b) pontjai és a 48. § (1) bekezdés c) pontja rendelkezéseit. Megfogalmazásánál fogva szoros tartalmi összefüggés van az Ákr. 10. §-a és a Kp. 17. § a) pontja között, illetve a Kp. 48. § (1) bekezdés c) pontja alapján nem csak a Kp., hanem más jogszabály is feljogosíthat adott ügyekben egy bizonyos személyi kört a perindításra. Az Ákr. 114. § (1) bekezdése tehát úgy rendelkezik a hatósági eljárás ügyfeleinek perindítási jogáról, hogy az nem zárja ki más személyek perindítási lehetőségét; a keresetindítási jog tehát nem kizárólag a közigazgatási hatósági eljárásban ügyfélként résztvevő személyeket illeti meg.

A Kp. 17. § a) pontja főszabályként rendelkezik a perindításra jogosult személyekről, a b)-g) pontok pedig a „privilegizált keresetindításra jogosult személyeket” határozzák meg. Jelen ügyben a Kp. 17. § d) pontja nem is értelmezhető, hiszen – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése és 28. cikke rendelkezéseivel ellentétes módon – egyértelműen kizárná a civil szervezetek perindítási jogát. A felperes tekintetében tehát nem áll fenn a Kp. 48. § (1) bekezdés c) pontja szerinti pergátló akadály, ezért az elsőfokú bíróságnak a megismételt eljárásban – a felperes keresete alapján – az ügy érdemében kell döntést hoznia.

## A bizonytalan jövő

Nem nehéz belátni, hogy az elektromobilitás elterjedése belátható időn belül drámai hatással járhat a hagyományos üzemű járművek gyártására Magyarországon is. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy a kormányzat az ország autóiipari teljesítményének „átmentését” várja az akkumulátor-gyártással kapcsolatos beruházások Magyarországra csábításától. Teszi ezt annak ellenére, hogy az Európai Bizottság 2023. október elején bejelentette, hogy vizsgálatot indít az államilag támogatott kínai elektromos autók ügyében,<sup>31</sup> és a vizsgálat ki fog terjedni az adott iparágon belüli ellátási láncokra – így az akkumulátorok gyártására – is.



Másik oldalról viszont az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása környezeti ügyekben végső soron a jogállamisághoz – az uniós jogrend egyik alapvető értékéhez (Zamecki–Glied 2020: 79) – járul hozzá.<sup>32</sup> Az Aarhusi Egyezményből és az azal kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásokból, a másodlagos uniós jogból, valamint az EU Bíróságának gyakorlatából származó követelmények összefüggő keretrendszerben biztosítanak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogával kapcsolatban. Az egyértelmű és egységes jogalkalmazási gyakorlat szintén alapvető ismérve a jogállami működésnek, azaz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített elv megvalósulásának (AJB 2022: 6). A Debreceni Törvényszék előbbiekben tárgyalt végzése ezért is veszélyes precedenst teremthetett volna környezetvédelmi ügyekben, megingatva a bíróságok tevékenysége iránt fennálló bizalmat.

Végül érdemes felhívni a figyelmet néhány aktualításra. Egyrészt 2023. december 11-én került benyújtásra a Kormány részéről az „Egyes hatósági kérdésekről” szóló törvényjavaslat,<sup>33</sup> amely a Kvt. és az Ákr. módosításával – kormányrendeletben meghatározott esetekben – ismét lehetővé teszi a közigazgatási határozatokkal szembeni fellebbezést (másodfokú közigazgatási eljárást), még a 2006. évi LIII. törvény alapján nemzetgazdasági szempontból kiemeltté nyilvánított ügyek esetén is. A kivételességi javaslat azt is rögzíti, hogy a jogorvoslati határidő megegyezik az alapeljárás határidejével, és a közigazgatási perben nincs helye a döntés megváltoztatásának. Figyelembe véve, hogy Magyarországon a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben 2020. március 1-jétől azzal az indokkal szűnt meg a fellebbezés (azaz a másodfokú hatósági eljárás) lehetősége, hogy a közigazgatási peres eljárás „a jogállamiság elvének inkább megfelelő, közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típus,”<sup>34</sup> némileg ellentmondásos az Energiaügyi Minisztérium részéről megjelentetett nyilatkozat, amely úgy fogalmaz, hogy „a fellebbezés lehetőségének megteremtésével tovább erősödik a jogbiztonság a fellebbezési eljárások területén is.”<sup>35</sup>

Ennél azonban sokkal fontosabb az Európai Bizottság részéről 2024 májusában született döntés, melynek alapján kötelezettségzegési eljárás indult Magyarországgal szemben az Aarhusi Egyezményben foglalt követelmények teljes körű átültetésének elmulasztása miatt. Bár a felszólító levél részleteit a Bizottság nem hozta nyilvánosságra, a brüsszeli testület a fő problémát abban látja, hogy *”nemzeti jogszabályaiban Magyarország nem teszi lehetővé, hogy bíróság előtt meg lehessen támadni a nemzeti hatóságok bármely határozatát vagy mulasztását a következő környezetvédelmi szakpolitikai területeken: természetvédelem, vízgazdálkodás, levegőtisztaság, hulladékgazdálkodás, ipari kibocsátások és zajvédelem.”*<sup>36</sup>

A környezetvédelmi hatósági ügyek körének túlzott szűkítése ugyanis szintén korlátozza a társadalmi részvétel elvének érvényesülését, különös tekintettel az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre, amelynek valódi garanciáját a civil szervezetek perindítási jogának minél szélesebb körben történő érvényesülése jelenti.



## Irodalom

- Bándi Gyula et al. (2001): *Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység*. Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Gajdics Ágnes (2012): Ügyféli jogok érvényesítése. In: Pánovics Attila–Glied Viktor (Szerk.): *Cselekedj lokálisan! Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. Pécs: PTE ÁJK–IDResearch Kft./Publikon, pp. 169–180.
- Jonas Ebbesson–Helmut Gaugitsch–Jerzy Jendroška–Fiona Marshall–Stephen Stec (2014): *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (Second edition). United Nations publication.
- Kecskés Gábor (2021): 28/1994 (V. 20.) AB határozat – Védett természeti területek, In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Zakariás Kinga (Szerk.): *Az alkotmánybírói gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020* (Első kötet). Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont–HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. pp. 293–306.
- Pánovics Attila (2010): A környezetvédő NGO-k igazságszolgáltatáshoz való hozzáférése: előrelépések az Európai Unió jogában – visszalépések a tagállamokban. In: Glied Viktor–Nagy Roland (Szerk.): *Függsben – Kényszerpályán a jövő?*. Pécs: IDResearch Kft./Publikon, pp. 129–144.
- Pump Judit (2016): Dilemmák a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek kormányhivatali integrációja után. In: Fodor László–Pump Judit (Szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Budapest: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, pp. 49–62.
- Sólyom László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris.
- Szamek Gabriella (2021): Változások a környezet védelmét szolgáló eljárások területén. In: Tahyné Kovács Ágnes (Szerk.): *Vox Generationum Futurarum. Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából*. Budapest: Pázmány Press, pp. 445–454.
- Szegedi, László (2021): Access to Justice for Environmental NGOs in Hungary – The Quest to Identify "Environmentally Relevant" Cases. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Roland Eötvös Nominatae: Sectio Iuridica*. 60., pp. 75–99. DOI: 10.56749/annales.elteajk.2021.lx.6.75
- Varga Eszter (2017): *Kereshetőségi jog vizsgálata a környezetvédelmi tárgyú közigazgatási perekben*. Magyar Bírói Egyesület. (<https://www.mabie.hu/index.php/cikkek-tanulmanyok/80-dr-varga-eszter-kereshetosegi-jog-vizsgalata-a-kornyezetvedelmi-targyu-kozigazgatasi-perekben>)
- Zamęcki, Łukasz–Glied, Viktor (2020): Article 7 Process and Democratic Backsliding of Hungary and Poland. *Democracy and the Rule of Law. Online Journal Modelling the New Europe*, 34., pp. 57–85. DOI: 10.24193/OJMNE.2020.34.03

## Egyéb források

- Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének közös jelentése az AJB-4249/2022. számú ügyben
- Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA)/Európa Tanács (CoE) (2016): Kézikönyv az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó európai jogról.
- Technológiai és Ipari Minisztérium (2022): Együttműködésben a környezetünkért (NKP-5).

## Jegyzetek

<sup>1</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/3982508#record-files-collapse-header>

<sup>2</sup> [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF151_26_Vol.I_Declaration.pdf)

<sup>3</sup> A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, a dániai Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény, amely 2001. október 30-án lépett hatályba. Magyarországon a 2001. évi LXXXI. törvénnyel került kihirdetésre.

<sup>4</sup> 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 31.

<sup>5</sup> 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [63]

<sup>6</sup> L. a C-526/16. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2018. május 31-én hozott ítélet (EU:C:2018:356) 75. pontját, valamint a C-575/21. sz. WertInvest Hotelbetrieb ügyben 2023. május 25-én hozott ítélet (EU:C:2023:425) 79. pontját.

<sup>7</sup> A Bizottság közleménye a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról, C/2017/2616 (HL C 275, 2017.8.18., 1.) 44. pont

<sup>8</sup> L. a C-570/13. sz. Gruber-ügyben 2015. április 16-án hozott ítélet (EU:C:2015:231) 39. pontját és a C-115/09. sz. Bund für Umwelt und Naturschutz ügyben 2011. május 12-én hozott ítélet (EU:C:2011:289) 44. pontját.

<sup>9</sup> L. Sharpston főtanácsnok indítványának 43. pontját a C-263/08. sz. DjurgårdenLilla Värtans Miljöskyddsforening ügyben (EU:C:2009:421).

<sup>10</sup> L. Bobek főtanácsnok indítványának 130. pontját a C-826/18. sz. Stichting Varkens in Nood ügyben (EU:C:2020:514).

<sup>11</sup> L. a C-201/02. sz. Wells-ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet (EU:C:2004:12) 64–65. pontját.

<sup>12</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2011. december 13.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és ellenőrzése), HL L 334, 2010.12.17. 17–119.

<sup>13</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról, HL L 26, 2011.1.28. 1–21.

<sup>14</sup> 4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [87]

<sup>15</sup> „Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.”

<sup>16</sup> BH 2021.12.10 (Kúria Kfv.IV.37700/2020. határozata)

<sup>17</sup> Iromány száma: T/1492 (<https://www.parlament.hu/irom39/01492/01492.pdf>)

<sup>18</sup> Contemporary Ampere Technology Hungary Kft. (CATL)

<sup>19</sup> A határozat száma: HB/17-IKV/00002-220/2023.

<sup>20</sup> Védegylet Egyesület (nyilvántartási száma: 13-02-0003251)

<sup>21</sup> L. a végzés [33]–[34] pontjait.

<sup>22</sup> BH 2022.275 (a Kúria Kfv.37207/2022/12. határozata)

<sup>23</sup> L. például a Veszprémi Törvényszék 13.K.700.878/2022/8. sz. határozatának [17] pontját.

<sup>24</sup> Civil tv. 71. §

<sup>25</sup> A Kvt. következetesen a „hatásterület” kifejezést tartalmazza, amely azt a területet vagy térrészt jelenti, „ahol jogszabályban meghatározott mértékű környezetre gyakorolt hatás a környezethasználat során bekövetkezett vagy bekövetkezhet.” (4. § 20. pont)

<sup>26</sup> <https://birosag.hu/civil-szervezetek-nevjegyzeke>

<sup>27</sup> <https://mta.hu/fenntarthato-fejlodes/az-mta-fenntarthato-fejlodes-elnoki-bizottsaganak-ffeb-allasfoglalasa-a-magyarorszagon-jelenleg-mukodo-telepites-allat-allo-es-jovoben-telepitendo-akkumulatortyarak-ugyeben-113218>



- <sup>28</sup> A Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal és a Hajdú-Bihar Vármegyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság.
- <sup>29</sup> Az ügy száma: 2.Kpkf.75 1440/2023/2.
- <sup>30</sup> Természetesen a környezetvédelmi ügyekben eljáró hatóságok maguk nem tekinthetők környezethasználóknak ebből a szempontból.
- <sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_4752](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4752)
- <sup>32</sup> A Bizottság közleménye a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról, HL C 275, 2017.8.18., II. Melléklet A/16. pont
- <sup>33</sup> Iromány száma: T/6518. (<https://www.parlament.hu/irom42/06518/06518.pdf>)
- <sup>34</sup> <https://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf>
- <sup>35</sup> <https://kormany.hu/hirek/biztositotta-valik-a-masodfoku-eljaras-a-kornyezetvedelmi-hatosagi-ugyekben>
- <sup>36</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/inf\\_24\\_2422](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/inf_24_2422)