



A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása és jogi összefoglalója a hatósági szerződés alkalmazási szempontjairól a környezetvédelemben

1. Bevezetés

A nemrégiben megjelent környezetvédelmi hatósági szerződésről szóló 432/2023. (IX. 21.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) apropóján szükséges, hogy a hatósági szerződés eredeti jogi háttérét és alkalmazási körét ismertessem, valamint Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján felhívjam a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét e jogintézmény félreértelmezése miatt a jövő nemzedékek érdekeit érintő jogsértés veszélyére. A Kormányrendelet jelenlegi tartalmát, célját, valamint potenciális alkalmazási körét tekintve alkalmas lehet arra, hogy visszafordíthatatlan negatív környezeti hatásokat okozzon és ezzel a jelen és jövő nemzedékek érdekeit egyaránt hátrányosan befolyásolja.

Mindemellett mindenképpen időszerű, hogy közösen gondolkodjunk az együttműködésen alapuló megoldások adta lehetőségekről, különösen azokról, amelyek jogi formában öltönek testet. Ilyen a környezetvédelemben eddig sajnos elhanyagolt hatósági szerződés alkalmazásának apropója, ami – megfelelően körvonalazva és szabályozva – előre viheti az ökológiai alapú fenntarthatóság ügyét. Igaz, nem megfelelően és elhamarkodottan, előzmény és előkészítés nélkül, kísérleti módon feldobva éppen ellenkező hatást válthat ki: rombolhat, leépíthet, gyengítheti a környezetvédelmi igazgatásba vetett bizalmat. Egyúttal nehezítheti a jövőben egyéb, más együttműködésen alapuló eszköz bevezetését, használatát.

A Kormányrendelet nem csupán a hatósági szerződés lényegének nyilvánvalóan teljes félreértése, a közigazgatási jog alapjainak nem kellő ismerete miatt érdemel kiemelt figyelmet, hanem amiatt is, hogy a jogalkotó láthatóan nem vette komolyan az általunk korábban leírtakat sem: *Figyelemfelhívás a veszélyhelyzeti rendeletalkotás és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme összehangolhatóságáról*¹. Pedig nem kétséges, hogy a Kormányrendelet veszélyhelyzeti felhatalmazása és indokai semmiképpen sem adhatnak alapot a szabályozásra a kiadott és alapjainak hibáját látványossá tevő – azaz előreláthatóan a követelmények és jogkövetkezmények enyhítése – irányban, hanem pontosan fordított módon, a környezeti szempontok szigorítása felé kellene mutatniuk. A Kormányrendelet megközelítésmódja és rövid, de annál ellentmondásosabb szabályozása láthatóvá teszi, mennyire hiányos az ismeret a hatósági szerződés céljáról és lényegéről. Az pedig már az említett korábbi figyelemfelhívásomra utaló kérdés, hogy teszi mindezt oly módon, melyből az alapvető jogi feltételek is hiányoznak ahhoz, hogy az alkalmazni kívánt eszköz igazoltan szolgálja „*az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel,*

¹ https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Alapjogi_osszefoglalo_jn_vh.pdf/16bf0555-38ea-fc93-43d3-6d99eb68a41d?t=1676377091588

valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében” kihirdetett veszélyhelyzet kapcsán indokoltnak tekinthető lépéseket.

A fentiek fényében jelen figyelemfelhívás utolsó, 7. pontjában, a közigazgatási jog elméletével és hatályos szabályozásával összevetve adok érdemi értékelést a Kormányrendeletéről és hívom fel a jogalkotót, valamint az érintett nyilvánosság figyelmét az ennek következtében nagy valószínűséggel előálló, komoly környezeti ártalmakkal fenyegető, várhatóan kezelhetetlen helyzetre. Annak érdekében, hogy a jövőben lehetőség szerint elkerüljük a hivatkozott rendelet súlyos félreértését és így megóvjuk mind a jelen, mind pedig a jövő nemzedékek életminőségét, ehhez fűződő érdekeit, mindenképpen összegezni szükséges a hatósági szerződés környezetvédelmi alkalmazhatóságát az Alaptörvény, a vonatkozó jogszabályok és a jogtudomány közös hatásai által kialakítható szempontok szerint. A hatósági szerződés lényegi elemeit, fenti elvárásoknak megfelelő működéséhez szükséges követelményeit a 6. pont mutatja be.

További problémákat vet fel az 1418/2023. (IX. 28.) Korm. határozat², amely – a közjogi követelményekkel szintén szembe menve – gyakorlatilag hatósági szerepet adott a közigazgatás-szervezésért felelős miniszternek, akinek feladat- és hatásköre a kormányzati munkamegosztásban nem terjed ki az e feladat ellátásához nélkülözhetetlen környezetvédelmi szempontok értékelésére. Ez egyrészt egyértelműen felveti a hatáskörrelvonás tilalmába ütközés lehetőségét – Ákr. 9.§³ –, másrészt következményeként teljesen elbizonytalanodhatnak a hatósági szerepek. Mindemellert e megoldás következtében⁴ nem sikerült a környezetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről a 4. § (4) bekezdés szerinti felhatalmazással való összhangba hozás sem.

2. Elvi alapok – az együttműködés szerepe

Etikai alapotként Ferenc pápa Laudato Si’ enciklikáját⁵ említhetjük, amely maga is nagy fontosságot tulajdonít az együttműködésnek, hiszen V. fejezetének mind az öt címe a különböző szintű párbeszéd fontosságát emeli ki.⁶

Az együttműködés elve elsősorban az állam, illetve az azt képviselő szervezet, valamint a környezethasználó és a társadalom közötti összefüggésben vár értelmezésre. A környezetvédelemben sem szabad végletekben gondolkodni, semmi sem csak fehér vagy fekete. Ahogy az egyik oldalon nem csupán ártatlanok, úgy a másik oldalon sem csupán bűnösök állnak. Mindenkinek kötelezettsége a környezetvédelmi érdekek védelméről való gondoskodás, melynek megvalósítására jogokkal, valamint e jogának a saját érdekek adta lehetőségek közötti érvényesítése mellett kötelezettségekkel is rendelkeznek. Mindezen jogok és

² Megjegyzendő, hogy a Kormányhatározat, mely nem jogszabály, hanem közjogi szervezetszabályzó eszköz, általánosan kötelező magatartási szabályt nem állapíthat meg, így abból jogok és kötelezettségek kizárólag annak megalkotójára, vagyis a Kormányra nézve keletkeznek. Éppen ezért a Kormányhatározat sem formai, sem tartalmi szempontból nem módosítja a Kormányrendeletet, különösen – mint közjogi szervezetszabályzó eszköz – nem alapíthat feladat- és hatáskört.

³ A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.

⁴ 624/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet a környezetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről: 4. § (4) „Az országos környezetvédelmi hatóság, valamint a területi környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyek vonatkozásában az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerinti felügyeleti jogköröket a miniszter gyakorolja.”

⁵ <https://regi.katolikus.hu/konyvtar.php?h=469>

⁶ Csúpan egy példát említve ezek közül: „189. A politika nem vethető alá a gazdaságnak, a gazdaság pedig nem vethető alá a technokrácia parancsainak és hatékonyságközpontú paradigmájának. A közjóra gondolva ma parancsoló szükség van arra, hogy a politika és a gazdaság – egymással párbeszédben – határozottan az élet, különösen az emberi élet szolgálatába álljanak.”

kötelezettségek a legjobban akkor érvényesíthetőek, ha az érintettek egymásra tekintettel tevékenykednek, szorosan együttműködnek. Nagyobb eséllyel érvényesül az a jogszabály vagy közigazgatási döntés, amellyel kapcsolatban a játékszabályokat közösen állapították meg. Ennek érdekében a környezetvédelmi igazgatás szerveinek bizonyos mozgástérrel kell rendelkezniük, hogy a jogszabályi előírásokat az igényekhez igazíthassák.⁷

Ezen elv, illetve ehhez kapcsolódva az ezt megelőzők tükröződnek az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága 2000-ig és azon túl terjedő környezetvédelmi stratégiája megállapításában⁸: „A környezetvédelem nem tekinthető külön szektornak, hanem integrálni kell a gazdaságpolitikába és a társadalmi tevékenységbe. Ezért a társadalom valamennyi szektorának részt kell vállalnia a környezet iránti felelősségből.”

Az együttműködés a megosztott felelősség gondolatát is magában hordozza, amely három pólust feltételez:

- a közigazgatás viseli a környezetvédelem állami felelősségét, de nem kizárólagosan, mert ebben természetesen más állami szervek is szerepet kapnak;
- a környezethasználó jelenik meg a környezet terhelését, veszélyeztetését, szennyezését jelentő oldalon, de ilyen irányú tevékenysége nem öncélú, hiszen érdekekre, igényekre reagál;
- a társadalom egyrészt a közigazgatás és a környezethasználó ellenőrzését látja el, másrészt maga is felelős a környezet terheléséért, lévén az egész környezeti teher hátterében a szükségletek kielégítése áll, harmadrészt áldozata is a környezeti ártalmaknak, így három szerepében együttesen igényelheti az együttműködésben való részvételt.

Az együttműködés elvének lényege, hogy utat nyit a megegyezésre, sőt ösztönzi azt. A környezetvédelem szereplőitől ennek megfelelően elvárható, hogy megállapodásokkal is elősegítsék a jogkövetést. Ha az elvet megfelelően alkalmazzuk, akkor már a döntéshozatal előkészítési szakaszában is meg kell kísérelni a konszenzus kialakítását. Ugyancsak vonatkozik ezen elv az állami szervek és az önkormányzatok, illetve az egyes önkormányzatok közötti együttműködésre, amely jelenleg számos kívánnivalót hagy maga után.

Az elv feltételezi a döntéshozatal és közvetlen fellépés együttes meglétét, a konszenzus fontosságát. Az elv megfelelő értelmezése szerint a környezetet szennyezőt is be kell vonni a korrekt döntéshozatalba, ahol a másik két szereplő a társadalom és a közigazgatás. Amennyiben jól alkalmazzuk, akkor érvényesülhetnek a közösségi és egyéni preventív szempontok, vagy akár lehetővé válhat a későbbi jogviták elkerülése is. A konszenzus létrehozása azonban csak úgy lehetséges, ha ehhez a döntéshozatali pozícióban lévő közigazgatás megfelelő felhatalmazásokat kap arra, hogy az engedmények, a kötelezések és a felelősség eszközeivel egyensúlyozzon, a társadalom kontrollja mellett. Ennek nyomán az egyes esetekre vonatkoztatott, személyre szóló megoldások születhetnek.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. (a továbbiakban: Kvt.) sem feledkezik meg az együttműködés fontosságáról. A 10. § (1) bekezdésében így ír: *“Az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más*

⁷ Az együttműködés szükségessége már a Stockholmi Nyilatkozat (1972) elveiben is megfogalmazódott. A 13. elv szerint: „Az erőforrásokkal való még észszerűbb gazdálkodás és ezzel a környezet javítása érdekében az Államok integrált és koordinált megközelítést alakítsanak ki fejlesztési terveikben, annak biztosítása érdekében, hogy fejlődésük összeegyeztethető a környezet védelme és javítása érdekében népük javára.”

⁸ 1989, 123. pont

intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára.”

3. Elvi alapok – alaptörvényi szempontok

Amikor egy új jogszabály elfogadása, vagy egy meglévő alkalmazása kapcsán a fenntartható fejlődés és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szóba kerül, akkor főképp a jogalkotó mellőzhetetlen kötelezettsége, hogy az Alaptörvényből fakadó elvárásokat is követelményként, *strict minimum*ként vegye figyelembe. Ebben a pontban ezek közül a legfontosabbakat összegezzük.

Az Alkotmánybíróság több döntésében is kiemelte a jogállamiság ismérveként, hogy: „(a) *jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége*”⁹

A környezetvédelemre vonatkozó szabályozási rendszer – természetéből adódóan és szükségképpen – összetett mind a szabályozás tárgyait, mind a jogalkotó és jogalkalmazó szerveket tekintve. Ezen felül az egészséges környezethez való jog, mint alapjog érvényesítésének legfőbb szempontja, amint azt az Alkotmánybíróság több döntésében konzekvensen kijelentette, hogy a „*környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.*”¹⁰

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a környezethez való jog egyben a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelezettséget is jelenti. Ebben a tekintetben az „*alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia*”¹¹. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. „*A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.*”¹². Kimondta továbbá azt is, hogy a környezethez való jog érvényesítése azt is megkívánja, hogy az „*állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.*”¹³ Az alapjogi vonatkozás, valamint az állam elsődleges felelőssége azt is jelenti, hogy a környezetvédelem szabályrendszerének kiemelten koherensnek, hatékonynak és célszerűnek is kell lennie, figyelemmel az Alaptörvény P) cikkében rögzített kötelezettség jövőbe mutató aspektusára. Ugyanezen döntés pontosítja az állam szabályozó feladatával szembeni elvárást is: „*Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban*

⁹ 3284/2017. (XI. 14.) AB határozat [27]

¹⁰ 28/1994. (V. 20.) AB határozat [134], [138]

¹¹ 28/1994. (V. 20.) AB határozat [134], [139]

¹² 28/1994. (V. 20.) AB határozat [134], [140]

¹³ 28/1994. (V. 20.) AB határozat [134], [141], 16/2015. (VI. 05.) AB határozat [80]

fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.”¹⁴

A visszalépés tilalma, mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó alapkötelezettsége, egyaránt vonatkozik tehát a környezeti anyagi jogi, eljárásjogi és az intézményrendszerre vonatkozó szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. A visszalépés tilalma ezért akkor is sérülhet, ha az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett az anyagi jog érvényesítését biztosító szervezeti vagy eljárási szabályozás gyengül¹⁵, akár csak közvetve, az egyedi eljárásokban: „(...)A visszalépés tilalmának elvéből az is következik, hogy az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük ezen, az Alaptörvényből fakadó elv érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során, ekként a környezet és természet védelmének jogszabályokkal garantált szintje egyedi hatósági döntéssel nem rontható le. Amíg azonban a jogalkotónak megvan az a lehetősége, hogy új jogi szabályozás elfogadásával folyamatosan előmozdítsa a környezet és természet védelmét, addig a jogalkalmazónak a fennálló jogszabályi környezet keretein belül kell érvényesítenie a visszalépés tilalmát, részben a hatályos jogi szabályozás betartásával és betartatásával, részben a többféle döntést lehetővé tevő szabályozás esetén a környezeti és természeti szempontok megfelelő (egyebek között a szükségességi-arányossági tesztre is tekintettel levő) figyelembevételével.”

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény – kiváltképpen a Nemzeti Hitvallásban, illetve a P) cikk (1) bekezdésében foglalt – egyes újdonságait kiemelve és az elővigyázatosság elvét későbbi döntéseiben a visszalépés tilalmával egyetemben, de attól külön is értelmezett módon alaptörvényi jelentőségűnek minősítve megállapítja: „Az elővigyázatosság elvéből következően tehát abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. ... a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során. (...) Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti korlátozást az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának elvével kapcsolatosan is következetesen érvényesíti, azzal, hogy az elővigyázatosság elvével összhangban a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata is megalapozza a visszalépés tilalma sérelmét.”¹⁶

A veszélyhelyzeti jogalkotással szemben ugyanezen elvárások érvényesek, kiegészítve a szükségesség-arányosság elvével, mely szerint – mint a veszélyhelyzeti jogalkotás és a jövő nemzedékek érdekei védelmének harmonizálását célzó figyelemfelhívásban¹⁷ már kifejtettem

¹⁴ 16/2015.(VI. 05.) AB határozat, Indoklás [110]

¹⁵ 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat [29]

¹⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [20] és [65]

¹⁷ Ld. 1. lábjegyzetben

– az adott rendkívüli esemény által generált káros hatások elkerüléséhez szükséges mértékben és azzal összefüggésben alkalmazható csupán a kivételes jogalkotás.

Az Alkotmánybíróság általános érvennyel kimondta, hogy az egészséges környezethez való jog alanyi jogi tartalma a visszalépés tilalmában ragadható meg, amelynek tiszteletben tartása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján a szükségesség-arányosság teszt keretében kérhető számon. Az Alkotmánybíróság által a környezetvédelmi ügyekben alkalmazott szükségesség-arányosság teszt szerint vizsgálendő, hogy 1. az indítványban előadottak az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartoznak-e; 2. megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben; és ha igen, akkor 3. a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a függvényében, azaz a szükségességi-arányossági kritériumrendszer szerint alkotmányos-e.¹⁸ Az Alkotmánybíróság is kifejtette, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás kapcsán is érvényesülniük kell az alapjogokat védő alaptörvényi korlátoknak.¹⁹

4. Elvi alapok – önkéntes megállapodások

Az együttműködést megkönnyíti, ha a felek meglelik a számukra előnyös lehetőségeket, miközben a többi részes fél és kiváltképpen a környezet, mint védett érdek számára is megnyugtató megoldás születik, lehetőség szerint kényszer nélkül, a már említett konszenzus alapján. Egy ilyen 'win-win' szituáció keretében lehetőség van arra, hogy az érintettek közös tudása és információi együttesen érvényesüljenek, közösen alakítsák ki a követendőnek vélt vagy remélt utat, miközben a környezethasználatok mértéke, a környezeti terhek súlya csökken, tehát kedvező irányú változások állnak be.

Az önkéntes megállapodásoknak különböző típusai lehetségesek:

- A szabályozási megállapodás a jogszabály kiadásának folyamatát alakítja, segíti és általában a jogkörrel rendelkező döntéshozó szervek – az állam, önkormányzatok –, valamint az üzleti szféra között jön létre. Példaként említhető a településrendezési szerződés;
- A jogkövetési megállapodás a hatósági határozat helyettesítésére, egy adott környezethasználó és a környezetvédelmi hatóság között jön létre, különösen azokban az esetekben, amelyekben a jogszabályok szigorú alkalmazása rendkívül nehéz helyzetbe hozhatja a környezethasználót vagy lehetőség van többlet-teljesítésre. Példaként említhető a hatósági (közigazgatási) szerződés;
- A szabványosítás, amely a magyar jogrendszerben is kilépett a jogszabályok köréből, és kvázi önkormányzati szervezeten keresztül az önkéntes jogkövetés zsinórmértékeként jelenik meg;
- Az EU-szabályok között fel-felbukkanó és így a hazai jogban is szükségképpen megjelenő magatartási kódexek, kézikönyvek, amelyek tipikusan iparági feladatot jelentenek;
- A mediáció, mint ún. alternatív vitarendezési megoldás.

¹⁸ Ld. pl. a 17/2018. (X. 10.) AB határozatot

¹⁹ [33] Az Alaptörvény teleologikus értelmezéséből az következik, hogy bár a rendkívüli helyzet rendkívüli intézkedések meghozatalát teszi lehetővé, az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.

Az önkéntes megállapodás igényel bizonyos formai és eljárási kereteket annak érdekében, hogy ne minősüljön önkényesnek egyik részes fél esetében sem. Így:

- elsősorban minden esetben – ez alól a magatartási kódexek elfogadása lehet kivétel – igényli a társadalom részvételét, tehát a konszenzus harmadik oldalának szereplését is, annak érdekében, hogy a megállapodások nyilvánosak és transzparenssek legyenek, ne nyíljon mód a megegyezés lehetőségével való visszaélésre;
- minden részes fél eljárási jogait és kötelezettségeit pontosan tisztázni kell, de nem feltétlenül jogszabályi keretek között;
- a megállapodások első két változatának – szabályozási és jogkövetési – konkrétan meghatározható eredményre kell irányulnia, mert ellenkező esetben bizonytalanná válik a megvalósítás ellenőrzése;
- a megállapodások első két típusának meghatározott szerződéses formát kell öltenie, hogy a jogérvényesítést megkönnyítse, illetve a jogorvoslatra is lehetőséget teremtsen.

Az így körülírt, megegyezésen alapuló, funkciójának legmegfelelőbb kifejezéssel *jogkövetési megállapodásnak nevezhető közigazgatási aktus* legalább a következő feltételeknek kell, hogy megfeleljen:

- létezik közigazgatási hatáskör a kérdés rendezésére;
- a jogszabály lehetőséget ad a megállapodásra, legalábbis nem zárja ki azt;
- a megállapodás egyértelmű tárgykörre vonatkozik;
- a megállapodás egyértelmű határidőt tartalmaz a megvalósításra;
- a megállapodás ellenőrizhető eredményt jelöl meg;
- a megállapodás be nem tartása szankcionálható, mégpedig a közigazgatási jog keretei között;
- a megállapodást jegyzőkönyvbe vagy határozatba kell foglalni;
- a környezetvédelmi megállapodásokra ki kell terjeszteni a környezetvédelmi igazgatási eljárásokban az egyesületeknek biztosított jelenlegi ügyféli jogosítványokat;
- a megállapodás ellen a közigazgatási eljárás rendes és rendkívüli jogorvoslati rendjében nyitva áll a felülvizsgálat lehetősége.

5. A hatósági szerződés tényállása és annak jogtudományi értelmezése

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezik a hatósági szerződésről, amelyet ehelyütt teljes terjedelmében érdemes felidézni, valamennyi elemét a jogalkotó figyelmébe ajánlva:

48. Hatósági szerződés

92. § [A hatósági szerződés megkötése]

(1) Jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön. A hatósági szerződés közigazgatási szerződés.

(2) A hatósági szerződés tartalmazza a szerződő feleket, a szerződés tárgyát, a felek által vállalt kötelezettségeket és biztosított jogokat, a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket, a szerződésszegés jogkövetkezményeit, a teljesítés körében felmerült viták rendezésének módját, a

szerződést lehetővé vagy kötelezővé tevő jogszabályban előírt kikötéseket és adatokat, továbbá a felek által lényegesnek tekintett kérdésekben kötött megállapodást.

(3) Ha az ügyfél olyan kötelezettséget vállal, amelynek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lenne kötelezhető, az ügyfélnek a hatósági szerződésben nyilatkoznia kell arról, hogy a saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettség tekintetében a hatósági szerződésben aláveti magát a szerződésszegés 93. § (3) bekezdésében megállapított jogkövetkezményének.

(4) A szerződést a hatóság a többi ügyféllel is közli, akik tizenöt napon belül kezdeményezhetik a hatóságnál a szerződés módosítását. Ennek elmaradása esetén a nem szerződő ügyfél harminc napon belül megtámadhatja a szerződést a közigazgatási bíróság előtt.

93. § [A hatósági szerződés módosítása és teljesítése]

(1) Az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, illetve a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén bármelyik fél kezdeményezheti a szerződés módosítását.

(2) A módosítás meghíusulása esetén bármelyik fél a közigazgatási bírósághoz fordulhat, ez azonban nem érinti a hatósági szerződés végrehajtását, illetve érvényesítését.

(3) Ha a szerződő ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást.

(4) Ha a hatósági szerződésben foglaltakat a hatóság nem teljesíti, a szerződő ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül – a közigazgatási bírósághoz fordulhat.

(5) Az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre az azt szabályozó jogszabály rendelkezéseit, ennek hiányában a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni.

A közigazgatási eljárás általános szabályainak hatályos szabályozására az Ákr. megtartotta a korábban hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek (a továbbiakban: Ket.) a hatósági szerződésre vonatkozó szabályozását.²⁰ Ezek szerint jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön. A hatósági szerződés a közigazgatási szerződés egyik fajtája.

5.1. A közigazgatási jog tudománya a hatósági szerződésről

A közigazgatási szerződés, illetve ennek egyik válfaja, a hatósági szerződés természetesen foglalkoztatja az irányadó jogirodalmat is, melyből két releváns elemzés is egymással összhangban levő megállapításokat tartalmaz a hatósági szerződések jogi természetéről.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem irányadó tananyaga²¹ a közigazgatási szerződés létrejöttéről és annak a közigazgatási perrendtartásban való megjelenéséről írva elemzi ezen speciális jogintézmény szerepét. Tényleges definícióját a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. tv. (Kp.) adja: „E törvény alkalmazásában ... közigazgatási szerződés: a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít [...]”²²

E jogintézményben a kétoldalú, szerződéses és az egyoldalú, közhatalmi jellegű viszonyok elemei keverednek. A hatósági szerződés a közigazgatási szerződéseknek és a közigazgatási

²⁰ Ket. 92-94. §, 2015. november 1-jei hatálybalépéssel.

²¹ Seereiner Imre Alfonz: A közigazgatási szerződések, NKE 2021

²² Kp. 4. §-a (7) bekezdés 2. pont

szerződés különböző típusaira jellemző közös fogalmi elemeknek a hatósági jogviszony (és azon belül a hatósági eljárás) sajátosságaihoz igazított jogintézménye.

Az Ákr. által fenntartott jogintézmény szerint a szerződéses forma akkor alkalmazható, ha mind a közérdek, mind az ügyfél szempontjából előnyösebb, hatékonyabb:

„A hatósági szerződést – amelyet a szakirodalom a határozat alternatívájának vagy speciális határozatnak nevez – a határozathozatal helyett kötik. Ahhoz azonban, hogy a hatóság a szerződés mellett döntsön, szükséges az, hogy mind a közérdek, mind az ügyfél számára előnyösebb legyen a határozatnál, s ilyen módon a közhatalmi kötelezés helyett a felek közösen találjanak módot olyan megoldásra, amely mind a két fél érdekét kielégíti, egyúttal hatékony és költségkímélő módon garantálja a közcél érvényre juttatását. (...) Az Ákr. a szerződés azon tartalmi kellékeit sorolja fel, amelyek részben formai előírásnak tekinthetők, másrészt azonban a szerződés lényeges tartalmi elemei.”

„A legfontosabb mégis a jogok és a kötelezettségek egyértelmű meghatározása, amely mindig az ügy tárgyával függ össze. Így egyfelől a szerződésben rögzítendőek mindazok a jogok és kötelezettségek, amelyek eredetileg a határozatban is előírhatók lettek volna (pl. a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötések), másfelől lehetőség van arra, hogy az ügyfél olyan további kötelezettségeket is vállaljon, amelyeket a hatóság határozata nem írhatott elő számára. (...) A szerződésszegés következményeinek rögzítése igen lényeges és megkerülhetetlen eleme a hatósági szerződésnek. (...) Amennyiben az ügyfél szegi meg a szerződést, abban az esetben a szerződés mintegy átalakul határozattá, mégpedig végrehajtható határozattá. Az Ákr. kategorikusan úgy rendelkezik, hogy ekkor a hatóság intézkedik a szerződésszegés esetére vállalt jogkövetkezmények kikényszerítése iránt.”²³

Az Internetes Jogtudományi Enciklopédiában²⁴ megjelent elemzésben a következőket olvashatjuk:

„[14] A közigazgatás által kötött szerződések kétoldali, mellérendeltségi aktusnak tekintendők. A mellérendeltségi aktusként minősítés nem azt jelenti, hogy a felek azonos jogokkal rendelkeznek, hanem azt, hogy nem a közigazgatás egyoldalú akaratelhatározásán múlik az aktus létrejötte, és a jogosítványaik/kötelezettségeik megközelítőleg kiegyenlítik egymást.

A dogmatikai fogalom az alábbi konszenzuális elemekből áll:

- *Az egyik vagy mindegyik fél közigazgatási szerv.*
- *A szerződés tárgya minden esetben a közigazgatási szerv jogszabályban rendszeresített közfeladatának az ellátása.*
- *A szerződés jogszabályban meghatározott tartalommal köthető meg.*
- *A közigazgatási szervet többletjogosítványok, ennek ellensúlyozására pedig a másik felet többletgaranciák illetik meg.*
- *A szerződés során gyakran közpénz, közvagyon, a közt megillető vagyoni értékű jog felhasználására kerül sor.*
- *Végül egy processzuális különbség: a szerződéses jogvita közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik, és/vagy speciális perjogi szabályok alkalmazását igényli.”*

A hatósági szerződés tehát a közigazgatási szerződés egyik speciális formája, az egyetlen közhatalmi aktust helyettesítő szerződés. *„A hatósági szerződés helyett tehát akár hatósági határozatot is hozhatna a közigazgatási szerv, de mind a saját szempontjából, mind az ügyfél*

²³ Im. 15. és 17. oldal. [30] és [31].

²⁴ NAGY Marianna: „Közigazgatási szerződés” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes> (2023).

számára előnyösebbnek ítéli a szerződéses feladatmegoldást. A szerződési szabadság szűkebb körű, „nem érvényesül a felek megválasztásának a szabadsága, a típuszabadság és a tartalom szabadsága is jelentősen korlátozott. A hatósági szerződés esetében a szerződésben általában olyan feltételeket rögzít a hatóság, amelyeket egyébként hatósági határozatban nem írhatna elő. (...) A szerződés (...) csak külön felhatalmazással alkalmazható, illetve egyértelműen meghatározásra került szerepe – a határozat helyettesítése. (...) (H) a az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság – az addigi teljesítések figyelembevételével – hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről. Ez két kérdést jelenít meg: egyrészt megerősíti a fent már elmondottakat, tehát hogy kötelezés tartalmú eszközről van szó, hiszen különben a végrehajtás elrendelése nem értelmezhető; másrészt pedig az is vitán felül áll, hogy szerződéses kereteket felhasználva ugyan, de feltétlenül közigazgatási intézménnyel állunk szemben.”²⁵

Az Ákr. Nagykommentárja²⁶ a fentiekhez hasonlóan foglalja össze a hatósági szerződés lényegét:

- akkor alkalmazható, „ha a közérdek szempontjából is előnyös”;
- „a bírói gyakorlat szerint akkor van helye, ha a hatóság mérlegelési jogkörben jár el (Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.956/2009/5.)”. Ezzel kapcsolatosan a Nagykommentár álláspontja szerint „csak akkor van értelme a hatósági szerződés megkötésének, ha az ügyfél alávetési nyilatkozatban többletkötelezettségeket vállal”;
- a Nagykommentár alapján a szerződést kötő hatóságon és ügyfélen kívüli harmadik személynek csak utólagos megtámadási lehetősége van a bíróság előtt (amennyiben a hatósági szerződés módosítására irányuló kezdeményezése ellenére a szerződés nem került módosításra), melynek következtében álláspontom szerint a civil szervezetek ügyféli jogállása is korlátozódik.

6. A hatósági szerződés tényleges lehetőségei és tartalma

A hatósági szerződés a fentiek alapján rendszertani szempontból az önkéntes megállapodások nagyobb körébe, ezen belül a közigazgatási szerződések szűkebb körébe tartozik, tehát olyan közigazgatási jogintézmény, amire szükségképpen vonatkoznak az alaptörvényi kritériumok, illetve az Ákr. és a Kp. rendelkezései. Emellett e szerződésnek vannak a jog generális követelményeiből és logikájából fakadó további szempontjai is.

Ha mindezeket felülírjuk, az már nem hatósági szerződés lesz, hanem egy eddig nem létező, felsőbb szintű – törvényi – jogszabályi felhatalmazást nélkülöző öszvérmegoldás, ami éppen ezért nem alkalmas tiszta és korrekt jogi helyzetet teremteni. Ez semmiképpen nem szolgálja sem a jogbiztonság, sem a környezetvédelem szempontjait, és ebből eredően az abban részes feleknek, illetve az érintett társadalomnak sem nyújt megfelelő, jogilag egyértelműen értelmezhető garanciákat.

A valóban törvényes alapokkal rendelkező és a fentiek szerint közérdekű célú hatósági szerződés a következő alapvető elvárásoknak kell megfeleljen:

- Alapfeltétel a jogszabályi felhatalmazás, tehát hatósági szerződést az általános törvényi feltételek betartása mellett is csak közvetlen, kifejezett jogszabályi – elsődlegesen törvényi vagy kormányrendeleti – felhatalmazás alapján lehet kötni.
- A hatósági szerződés akkor indokolható, ha a közérdek és az ügyfél számára egyaránt előnyös, tehát nem vagylagos, hanem együttes feltétel. Ez egyben arra is utal, hogy a

²⁵ Im. 7.1. cím a hatósági szerződésről

²⁶ Wolters Kluwer, 2022

- közérdek kérdését a szerződésben kifejezetten ki kell emelni, indokolni, illetve azt is jelenti, hogy ennek hiányában a szerződés megtámadható, sőt akár semmis is lehet.
- A hatósági szerződés kiváltja az azonos tárgykörben esetlegesen kiadásra kerülő közigazgatási határozatot, ennek megfelelően annak formai kellékeit, beleértve a szakhatósági állásfoglalást, illetve szakkérdést is, egyképpen alkalmaznia kell.
 - A hatósági szerződést az erre felhatalmazással rendelkező hatóság és a közvetlenül érintett ügyfél köti meg, de mindazok irányában, akik egyébként ügyfélként szerepelnek, szerepelnének vagy szerepelhetnek az eljárásban, a hatóságnak közlési kötelezettsége van, tehát a szerződés nem kizárólag a két fél ügye. Harmadik felek csak akkor tudnak jogorvoslattal élni, ha informáltak. Az informáltság a többi, esetlegesen ellenérdekű ügyfél Kp.-ban és Ákr.-ben meghatározott, jogorvoslattal összefüggő jogai érvényesítéséhez is szükséges. Ebből következik, hogy a hatósági szerződés nem lehet alkalmas arra, hogy a hatósági határozat feltételeinek megkerülésére használják, ezzel ugyanis sérülhet az egyéb, ellenérdekű ügyfelek – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében meghatározott – jogorvoslathoz való joga.
 - Az érintett, jellemzően ellenérdekű ügyfelek a szerződés módosítását kezdeményezhetik, amelynek elmaradása esetében a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhatnak.
 - A fentiek értelmében a hatósági szerződés mindenképpen valamilyen kötelezettség teljesítését jelenti, amely alkalmanként lehet olyan kötelezettségvállalás is, amelynek teljesítésére hatósági határozattal az ügyfél egyébként nem lenne kötelezhető. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy olyan hasonló helyzetben lehet és indokolt hatósági szerződést kötni, amikor új jogszabályi feltételek jelennek meg, amelyek többlet terhet jelentenek, avagy felvetődik az esetleges nem megfelelő környezethasználói magatartás és így egy majdani (!) esetleges szankció lehetősége – azaz még nincs tényleges jogsértés, és éppen ezt az állapotot szeretnénk megtartani –, de ide sorolható, ha az ügyfél valóban túlteljesít és ezt számára is előnyös feltételekhez kívánja kötni. A környezeti ügyekben elsődlegesen ez, a hatósági kötelező tartalmú határozatokat kiváltó hatósági szerződéstípus jelenik meg. A hatósági szerződés más típusai – így a támogatást és kedvezményt biztosító, erőforráshoz való hozzáférést lehetővé tevő hatósági szerződések – a környezetvédelmi ügyekben ritkán jelennek meg, ezek a tág értelemben vett szociális jog és egyes véges erőforrások (például közterület) használata körében jelennek meg.
 - A hatósági szerződés tehát értelemszerűen csak kötelezettség telepítése vagy a kötelezés lehetősége esetében kerül szóba, jogosító aktus helyett nem lehet, illetve nem is indokolt szerződést kötni, mert az ellenkezik az önkéntesnek mondott vállalás gondolatával. Jogosítás mellett értelmetlen a szerződés lehetősége.
 - Ugyancsak értelmezhetetlen a hatósági szerződés általánossá tétele egy olyan körülhatárolhatatlan körben, amikor „a környezetvédelmi hatóság az ügyféllel a jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett”, jogellenes magatartások esetén, valójában a felelősségre vonás, a szankció helyett alkalmazza. A fentebb jelzett kötelezettség, kötelezés arra még éppen szolgálhat, hogy a szankcionálást elkerüljük, de a megvalósult jogsértés esetében a hatósági szerződés révén a közigazgatás lemond a szankció alkalmazásáról, tehát lemond a közigazgatás környezetvédelmi ellenőrző és jogkövetést kikényszerítő szerepéről, és ezáltal nem teljesíti 'intézményvédelmi' kötelezettségét. Ezzel egyben a szankció alapjául szolgáló jogi szabályozás jogszabályi jellege erodálódik, mivel az általánosan kötelező magatartási szabály alól ad mentességet, ezáltal az állam általi kikényszeríthetőség esetlegessé válik. A szankció helyetti szerződés – legalábbis annak feltétlen alkalmazása, ami nem kíván meg többleteljesítést – a jogellenes magatartás mintegy elismerése, támogatása lenne, hiszen azt az üzenetet hordozza, hogy egy megfelelő kapcsolati tőke és az erre alapozott szerződés révén elkerülhető a hátrányos jogkövetkezmény. Ez tehát ebben a formában – generális módon

és így korlátlanul – teljes mértékben kizárt.²⁷ A hatóságok fenti jellegű, széles belátáson és egyedi mérlegelésen alapuló döntései legalábbis kockázatosnak tekinthetők. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy a hatósági szerződés is hatósági határozat – még ha annak sajátos altípusa is –, ezért a mérlegelési jogkör esetében is érvényesülniük kell az alkotmánybírósági és a bírósági határozatok kapcsán megfogalmazott kritériumoknak.

- A szankció alkalmazásának lehetőségéről a közigazgatási hatóság általánosan nem mondhat le, annál is inkább, mert ez a megoldás az Ákr. azon szabályainak megsértése lenne, amelyek szerint, ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság – az addigi teljesítések figyelembevételével – hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről. Bár a hazai jogban létezik néhány olyan törvény, mely hatósági szerződés intézményét alkalmazza, azonban ez nem zárja ki a megoldás törvényellenességét²⁸, hiszen mindhárom eseti szabály az Ákr. hatálybalépése előtt került elfogadásra, és láthatóan azóta sem harmonizáltak őket a hatályos joggal²⁹. Az Ákr. 93. § (3) bekezdésének fogalmazása szerint a szankció kizárása nem is lehet opció, mert „a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt”. A kikényszerítés ténye nem feltételes mód, hanem imperatív rendelkezés. A szankció elmaradása a közigazgatás szerv tehetetlenségének igazolása, az állam alkotmánybírósági határozatokban megfogalmazott intézményvédelmi kötelezettségének ismételt kiüresítése lenne.

7. A hatósági szerződésről szóló kormányrendelet összevetése a közigazgatási eljárásjog szabályozásával és rendszerével

7.1. A közigazgatási jog elvei a hatósági szerződésről

A környezetvédelmi hatósági szerződést a hatósági szerződések egyik speciális formájaként, a 424/2022. (X.28.) Korm.rendelet alapján, az úgynevezett veszélyhelyzeti jogalkotás keretében határozta meg a Kormányrendelet. A rendkívüli jogalkotásra szóló felhatalmazás az Alaptörvény tizedik módosításával, 2022. május 24-én lépett hatályba a következő indoklással: *”Az Alaptörvény módosítási javaslat arra hivatkozott, hogy az orosz-ukrán konfliktus alapján népszerűgarányosan a legtöbb menekült Magyarországra érkezett és szükséges, hogy minden eszköz rendelkezésre álljon a menekülő emberek segítésére...valamint a felmerülő káros gazdasági hatások kivédése, a következmények enyhítésre érdekében. A javaslat alapján ezen káros hatások kivédése a különleges jogrend segítségével kezelhető.”*. A Kormányrendelet tartalmából azonban egyáltalán nem állapítható meg, hogy mi a kapcsolat a veszélyhelyzet és a szabályozni kívánt témakör között, indokolja-e a veszélyhelyzet a kormányrendelet által

²⁷ Szólni kell természetesen arról, hogy eseti és pontosan meghatározott körben ez a lehetőség ma már létezik a magyar jogban, így például a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 95. § (1) bekezdése szerint fogyasztóvédelmi eljárás keretében, vagy a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 47. § (6) bekezdése szerint fogyasztóvédelmi eljárás esetében. További példaként említhető, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 29. § (3) bekezdése szerinti településrendezési kötelezettség körében a polgármester – nem szankció kiváltására szolgáló – határozathozatal helyett hatósági szerződést köthet az ügyféllel, ami azonban merőben más kategória, mint a megelőző kettő. Az említettek azonban nem jelentős számban előforduló és konkrétan megjelölt esetek.

²⁸ Az előző lábjegyzetben felsorolt példák körében ez valóban létező lehetőség az első két esetben.

²⁹ Az MNB szabály utolsó módosítása ugyan 2016-os, mint az Ákr., de az adott éven belül korábbi, továbbá a fogyasztóvédelmi szabály 1997-ből, míg az Étv. adott rendelkezése 2012-ből való, tehát mindhárom példa az Ákr. előtti időszakból származik. Ez tehát nem igazolja ezek jogszerűségét, hanem inkább arra utal, amit a legrégebb jogalkotási szabály mond: *’lex posterior derogat priori’*.

létrehozott jogintézményt, tudva azt, hogy a szóban forgó szabályozásnak lehetnek olyan, esetlegesen visszafordíthatatlan hatásai, amelyek az Alaptörvény P) cikkében külön védelem alá helyezett, a nemzet közös örökségébe tartozó értékeket veszélyeztethetik. A veszélyhelyzeti jogalkotásról szóló figyelemfelhívásban³⁰ foglaltak mellett elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy a veszélyhelyzet elrendelésére okot adó körülmény milyen körben és mértékben teszi szükségessé a rendkívüli jogalkotást, hiszen a veszélyhelyzeti felhatalmazás csakis ezen rendkívüli körülmények orvoslására, annak hatásaira terjedhet ki. Ez összhangban áll az Alkotmánybíróság döntésével, mely szerint a veszélyhelyzeti kormányrendelet intézkedésével szemben elvárás, hogy az a konkrét veszélyhelyzet leküzdése érdekében szükséges és az elérni kívánt céllal arányos legyen.³¹ A veszélyhelyzeti rendeletben említett 'humanitárius katasztrófa' kitétel miatt éppen a környezetvédelmi jogalkalmazás szigorára és következetességére lenne szükség, miközben ennek ellenkezője – a követelmények és a jogkövetkezmények enyhítése – jelenik meg a Kormányrendeletben.

A környezeti felelősség érvényesítésének egyik eleme a szennyező fizet elvének következetes alkalmazása. Önkéntes megállapodás keretében azonban ez a követelmény a jogsértés elkerülésére, többletvállalások rögzítésére, a jogkövetés egyéb formáinak megállapítására adhatna csak lehetőséget, a már bekövetkezett jogsértő állapot vagy magatartás legalizálására viszont aligha. Ezzel szemben a Kormányrendelet szerint a már eleve jogsértő magatartást folytató ügyfél az, aki a környezetvédelmi hatósági szerződés alapján – ideiglenesen, a jelen formában ismert garanciális kikötések nélkül – mentesül a szankciók alól. Ebből az következik, hogy ezekben az esetekben a környezet veszélyeztetése, károsítása, sőt károsodása is bekövetkezhet, amely számos más személy, szervezet jogát, jogos érdekét sértheti, így a szerződéskötési folyamat során, mind ezen ügyfelek, mind a jelen és a jövő generációk érdekeit figyelembe kellene venni, illetve be kellene csatornázni. Ennek sem anyagi jogi, sem eljárásjogi szabályai nincsenek meghatározva a Kormányrendeletben.

7.2. Illeszkedés a hatályos joganyaghoz

A környezetvédelmi hatósági eljárás speciális szabályait a Kvt., általános szabályait pedig az Ákr. szabályozza. Különös rendelkezés hiányában a hatósági szerződésekre a környezetvédelmi hatóság ügykörébe tartozóan a már idézett általános szabályok vonatkoznak, tehát az Ákr. értelmében³² a Kormányrendelet lehetővé teheti környezetvédelmi hatósági szerződés megkötését, azonban e konkrét rendelettel szemben tartalmi és formai, legitimitációt érintő aggályok egyaránt felmerülnek.

Elsődlegesen: a környezetvédelmi hatósági szerződés is kizárólag az általános Ákr. szabályok keretein belül, annak megfelelően szabályozható. Ennek megfelelően a hatósági döntéshozatal kizárólag akkor helyettesíthető megállapodással, ha az elsődleges feltételek adottak, azaz a közérdek érvényre juttatása így hatékonyabb és a hatóság mérlegelési jogkörben jár el, valamint a megállapodásban rögzítik a kötelező tartalmi elemeket. A Kormányrendelet 1. § (2) bekezdésében hivatkozott hatósági intézkedések egy része – így például jogsértés esetén a bírság kiszabása – azonban nem mérlegelési jogkörben hozott döntések, ezért alkalmazásuk kizárása a hatósági szerződés esetén sem lehetséges. A jogkövetkezmények teljes kizárására vonatkozó előírások ütköznek az Ákr. hatósági szerződésre vonatkozó előírásaival, melyek alapján, ha a szerződő ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást. Tehát a szankciót nem lehet kizárni a szerződésben

³⁰ Ld. az 1. lábjegyzetben

³¹ 15/2021. (V. 13.) AB határozat [35]

³² Ákr. 92. § (1) bekezdésében írt felhatalmazás alapján megalkotott jogszabály.

megállapított teljesítési határidő teljes időtartamára, hanem csak addig, amíg az ügyfél a szerződésben foglaltakat jogkövető módon, a szerződésben meghatározott ütemterv szerint végzi. Hiába nem telt még le a szerződésben foglalt határidő, amennyiben bármikor szerződésszegés merül fel, a jogkövetkezményeket alkalmazni kell. Környezeti ügyekben különösen fontos, hogy ha az önkéntes teljesítés nem működik, akkor azonnal és hatékonyan le lehessen folytatni a végrehajtást. Ez az elvárás a környezetszennyezés esetén vitathatatlan, hiszen a „szennyező fizet” elv korlátozása alapjog sérelmével jár, melynek szükséges és arányos mértékét a jogalkotó nem igazolta.

A környezetvédelmi hatósági szerződés tartalmi elemeit az Ákr. szerinti tartalommal kell meghatározni. Ezen belül nem elegendő csak az egyik szerződő felet – jelen esetben a környezetvédelmi hatóságot – meghatározni, hanem szabályozni kell a hatósági szerződés másik felét, vagyis az ügyfélkört, a környezethasználók megfelelő körét, illetve az ügýtípusokat, melyekben megköthető.

Figyelemmel arra, hogy csak akkor köthető hatósági szerződés, ha az mind a közérdek, mind az ügyfél számára előnyösebb, a Kormányrendelet csak olyan közérdekű környezetvédelmi ügyeket szabályozhatja, amelyek megfelelnek ennek az elvárásnak.

Az már csak újabb érdekes adalék, hogy valójában a 'környezetvédelmi hatóság' fogalma is sok kérdést vet fel, hiszen ilyen, önálló hatáskörrel eljáró szerv a mai közigazgatásban nem létezik.³³ Környezetvédelmi hatóságként főszabályként a kormányhivatal, alkalmanként a járási hivatal jár el, illetve mellettük számos más szerv is rendelkezik ilyen felhatalmazással. Ebből következően kérdésként merül fel, hogy meddig terjednek valójában a hatósági szerződéskötési felhatalmazás tényleges keretei és valóban csak a 'területi' környezetvédelmi hatóságot kell-e érteni a rendeleti fogalom alatt.³⁴ Ez a fentiek mellett kétségkívül egy újabb olyan jelentős bizonytalansági tényező, amely erősen érinti a jogbiztonságot.

Ha pedig bárki is már hatályos, de az Ákr-hez nem igazított törvényekre gondol példaként³⁵, akkor ezek kapcsán két dologra is fel kell hívni a figyelmet. Egyrészt ezeket a későbbiekben elmulasztották összhangba hozni az Ákr-rel, így utóbbi megelőzi a korábbi szabályokat, felülírja érvényüket. Másrészt azok a példák szűk, pontosan körülhatárolható szabályozási területre vonatkoznak, míg a Kormányrendelet egy időben és térben beláthatatlan szabályozási

³³ 624/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet a környezetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

³⁴ A fent hivatkozott Kormányrendelet ugyanis később így rendelkezik:

„5. § (1) A Kormány környezetvédelmi hatóságként

a) a minisztert,

b) * a Pest Vármegyei Kormányhivatalt,

c) * a vármegyei kormányhivatalt,

d) a járási környezetvédelmi hatóságot,

e) az OMSZ-t,

f) a főpolgármestert,

g) a polgármestert,

h) a fővárosi főjegyzőt,

i) a települési önkormányzat jegyzőjét,

j) a fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjét [az f)-j) pont szerintiék a továbbiakban együtt: önkormányzati környezetvédelmi hatóság] és

k) Budapest Főváros Kormányhivatalát

jelöli ki.

(2) Környezetvédelmi hatóságként - ha kormányrendelet másként nem rendelkezik - a területi környezetvédelmi hatóság jár el.”

³⁵ Ez az MNB és a fogyasztóvédelem témaköre, melyre ld. a 23. lábjegyzetet

területet kíván érinteni, azaz valójában bármit, ami a jövőben környezetvédelmi hatósági ügy lehet. Márpedig ez teljesen ellentétes a jogbiztonsággal.

Fentiekből következően összességében megállapítható, hogy az alapvető jogok és alapjogi értékek veszélyeztetése miatt a Kormányrendelet szabályozása jelen formájában feloldhatatlan belső ellentmondást hordoz. Alapjogi teszt hiányában nem lett volna szabad a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ilyen súlyosan érintő jogalkotói döntést hozni. A megelőzés, elővigyázatosság, a szennyező fizet, valamint a visszalépés tilalma elveire tekintettel felül kell vizsgálni a szóban forgó Kormányrendelet rendelkezéseit az alaptörvényi és eljárásjogi követelményeknek való teljes megfelelés érdekében.

Budapest, 2023. október 3.



Dr. Bándi Gyula

