

Hivatalos bíráló

Fodor László: „A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon”
című doktori munkájáról.

Az MTA Doktori Szabályzatának 37. § 1., 2., és 3. bekezdése a hivatalos bírálói véleménnyel kapcsolatban az alábbi elvárásokat fogalmazza meg: A hivatalos bíráló bírálatában részletesen értékeli a doktori mű tudományos eredményeit, annak újdonságát, érdemeit és hiányosságait, valamint azt, hogy hiteles adatokat tartalmaz-e. Ennek alapján tételesen nyilatkozik arról, hogy a mű mely téziseit fogadja el új tudományos eredményként és melyeket nem, végül, hogy a doktori művet nyilvános vitára alkalmasnak tartja-e, avagy nem.

Ennek az elvárásnak a jelen hivatalos bíráló akként kíván megfelelni, hogy először az opponált művel kapcsolatos megállapításokat csoportosítja, egyenként sorra veszi és értékeli, majd pedig külön kigyűjti azokat a megállapításokat, amelyeket új tudományos eredménynek tekint.

I. Tartalmi értékelés

1. Mindenekelőtt, rögzíthető, hogy az 5 részből álló, csaknem 1100 lábjegyzettel ellátott mű **hiánypótló** feladatra vállalkozott akkor, amikor az önkormányzatok feladat- és hatáskörében felbukkanó környezetvédelmi teendőket gyakorlatilag maradéktalanul kutatása tárgyává tette.

Ahogy a Szerző mondja: „elméleti munkáról van szó, amely mögött azonban nemcsak jogtudományi, hanem emellett főként környezet-gazdaságtani és környezetpolitikai megközelítések állnak: (14. old.) Valóban így van, a munkán végig érezhető a Szerző elméleti igényessége és imponáló ismeretanyaga. Az utóbbi szilárd alapokon nyugszik, minthogy annak háttérében egy igényesen összeállított kutatási projekt áll, amelyet egy alaposan átgondolt kérdőív nyugvó kutatási eredmény és számos interjú felvétele támaszt alá. „Alulról” vizsgál a Szerző, a tapasztalatokból, a valóságból indul ki, s erre alapozza az elméleti hipotéziseit is. Nem árulok el titkot azzal ha bevallom: nekem ez a módszer igencsak tetszik. Ezt az utat jártam én is csaknem öt évtizeden keresztül, a gyakorlatból indultam ki, de a végtermékekkel is igyekeztem ugyanoda visszatérni.

A bíráló tárgyat képező mű több oldalról építkezik: feldolgozza az önkormányzatok környezetpolitikai – környezetjogi kapcsolatrendszerét, számbaveszi a helyi környezetpolitika eszköztárát, majd beható kirándulást tesz a helyi környezetvédelem egyik fontos részterületére, a levegővédelem terepére. Az alapos és körültekintő kutatómunka okszerűen vezet el az utolsó, az ötödik részhez, amelyben a környezetpolitikai, környezetjogi értékelések kapnak helyet. (413-451. old.). Előrebocsáthatom: itt találjuk meg azokat az új tudományos eredményeket is, amelyek – ezt is megelőlegezem – feltétlenül alkalmassá teszik a doktori művet arra, hogy nyilvános vitára bocsáttassék.

2. A Szerzőnek több szempontból sem volt könnyű dolga. Közülük hármat kifejezetten is ki kell emelnem!

a) Dilemmát jelentett az, milyen mélységig tegye vizsgálata tárgyává a **nemzetközi tapasztalatokat**. Azt írja: „Az összehasonlításnak is vannak korlátai, amelyek csak további különböző szakterületekre tartozó kutatásokkal lennének túlléphetők. Így például az önkormányzati rendszereket és azok különbözőségét is be kellene mutatni...” (57. old.) Ehelyett „pusztán” azt ígéri, hogy a külföldi jó gyakorlatok közül említi meg a fontosabbakat, mintegy okulásul, vagy éppen példa gyanánt. Egy-egy ilyen eset felvillantása persze hagy némi hiányérzetet az olvasóban, ami természetes is, hiszen egy-egy jó gyakorlatot rögtön rávetít a magyar valóságra. Ilyen például a napelemek telepítése, amelynél óhatatlanul az az ember gyanúja, hogy nálunk ennek most éppen egyfajta korlátok közé szorítása van (lesz) napirenden. (Minthogy a szaldó elszámolási rendszerről a bruttó elszámolási rendszerre térünk át, amely nyilvánvalóan hátrányosabbnak ígérkezik az eddiginél.) Emiatt is szívesen olvastunk volna bővebben arról, ezidőszent ösztönzik-e, vagy éppen korlátozzák-e ezt az energia-forrást más országokban! (Erre egyébként a könyv 384. oldalán hely is kínálkozott volna.)

Azután például: megjelenik-e a nyugati építési engedélyezési eljárásokban az építető csapadékvíz gyűjtő kötelezettsége? Mondjuk a tárolói kapacitás méretének az épülő ingatlan alapterületéhez igazodó előírásával? Tudom, hogy ez utóbbiak pusztán az érdeklődő kíváncsiságából fakadnak, mégis megérdemeltek volna talán néhány értékelő mondatot. Ugyanakkor komoly érdeme a feldolgozásnak, hogy lelkiismeretesen feltárja az Európai Unió alapokat, s azokra vetíti rá a magyar programokat.

Annyi bizonyos: a jó és követhető (követendő) nemzetközi tapasztalatokat ismerve valóban elmondható, hogy a téma az utcán hever: az élet apró rezdüléseiben is tetten érhető sok országban a környezet védelmének szándéka, s ezek gyakorlatban fellelhető példái érdemesek is lehetnek (lehetnének) a hazai adaptációra. Ki vitatná például annak a németeknél már csaknem négy évtizede ismert Umweltkartenak a helyességét, amely – nem arcképpel ellátott igazolványként – a vele utazónak nyújt kedvezményes lehetőséget az utazásra. Háttérben pedig egy igencsak egyszerű felismerés áll, nevezetesen: aki ezzel utazik, az nem környezetszennyező személygépkocsit használ. Bizony fűben-fában az orvosság, s erre a bírálat tárgyát képező mű lépten-nyomon fel is hívja a figyelmet!

b) Okkal jelentett gondot a Szerzőnek a **kutatási tárgy időbeli lehatárolása** is. Bevallja ezt a Szerző maga is (66. old.), s vállalja, hogy ebben közrejátszottak szubjektív elemek is. Leegyszerűsítve itt valójában arról (is) szó van, mennyire megy vissza a történelmi múltba, a környezetvédelem milyen időszakját húzza meg. A könyv – elismerést érdemlő módon – a ma gondjaira, problémáira fókuszál elsősorban, s nem révedezik a történelmi múltban. Néhány mai nehézség azonban bizonyára mégis érthetőbb lenne (lett volna) akkor, ha egyszer-egyszer mégiscsak visszanyúlt volna legalább a történelmi (közel) múltba. Nézzük közelebbről:

ba) A környezetvédelmi tárgyú **helyi rendeletalkotás** problematikája súlyának megfelelően jelen van a feldolgozásban. Szinte nincs is olyan része (fejezete) a műnek, ahol ne bukkanna elő, sőt két blokkban gyakorlatilag domináns szerephez is jut. (III. RÉSZ 4. pont; IV. RÉSZ 2. pont). Nagy gondossággal dolgozza fel a Szerző ezt a témát, számos esetben közvetlen de lege ferenda javaslatok megtételéig is eljutva. Kissé hiányérzete lehet azonban mégis a bírálónak, hiszen a kétségkívül veretes feldolgozás még értékesebb lehetett volna akkor, ha bizonyos történelmi előzmények (mint viszonyítási alap) bekerültek volna a

feldolgozásba. Annál is inkább állítható ez, mivel voltak és vannak is ilyen – vonatkoztatási alapként figyelembevehető – összeállítások. A PTE Jogi Karának Közigazgatási Jogi Tanszéke gyakorlatilag 1978-tól „gondozza” a helyi jogalkotás témakörét, mely megállapítás igaz mind a helyi rendeletalkotásra általánosságban, de igaz konkrétan a környezetvédelmet közvetlenül reguláló helyi rendeletek vizsgálatára nézve is. (Csak a nagyobb terjedelmű összeállításokból néhány: Módszertani Útmutató tanácsrendeletek alkotásához és felülvizsgálatához. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet. 1979. 266. old.; Az önkormányzati jogalkotás megalapozása. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 1990. 350. old.; Önkormányzati rendelet-tár. Szervezés-Módszertani Bt. Budapest, 1993. 399. old.; Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába. Pécs, Közigazgatási-Módszertani Bt. Pécs, 2008. 199. old.; A környezetvédelem államigazgatási jogi garanciarendszere. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 1978.; A környezetvédelem jogi szabályozása fejlesztésének egyes kérdései. Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal. MTA Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 1979.; A helyi szabályozás fejlesztése a környezetvédelem területén. A környezetvédelmi jogi szabályozás fejlesztésének egyes kérdései. MTA Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 1982.; Környezetvédelmi Dokumentumtár Jegyzők Dokumentumtára. Pécs, Közigazgatási-Módszertani Bt., Pécs, 1995.; Helyi környezetvédelmi rendeletek mintatára. Útmutató jogharmonizációs szemléletű felülvizsgálatához. Közigazgatási-Módszertani Bt., Pécs, 2002. 232. old.) Az e tárgyú kutatások ma is folynak, melynek eredményei ugyancsak nagyobb terjedelmű összeállításokban öltöttek testet. (Lásd.: Önkormányzati jogalkotás, szabályozás és dereguláció. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 148. old., Önkormányzati rendelet-tár. Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány. Budapest, 2020. 726. old.)

Utólag is kiemelem: a Szerző műve a témakörben alapműnek számít, amelyre még évtizedek múlva is hivatkozni lehet és kell is. Gyakorlatilag mindazok számára megkerülhetetlen, akik a magyar környezetvédelem felől felelősen gondolkodnak. Az imént megfogalmazott kritika nem gyengíti e megállapítás súlyát, mindössze azt kívánja csak érzékeltetni, hogy ha a Szerző a felsorolt munkákra is futó figyelmet fordított volna, úgy még határozottabban tudta volna felrajzolni a fejlesztési (fejlesztendő) irányokat.

bb) Az egész munkán (dicsérendő módon) végigvonul az **együttműködés (koordináció) igénye és igénylése**. Ez az elvárás gyakorta torkollik a megállapodásos (társulási) kapcsolatok erősítésének hangsúlyozásába, amely ugyancsak feltétlenül támogatandó törekvés. (106-110. old, 123., 128., 416. és 417., 421. oldalak) Maradék nélkül egyet lehet érteni azzal a megállapítással is, amely szerint „a jelenleginél sokkal nagyobb és megalapozottabb együttműködésre és egy ezt támogató kormányzatra lenne szükség.” (421. old.)

A 416. és 417. oldalon felveti azt a kérdést is, vajon hozzáigazíthatók-e a közigazgatási határok a természeti adottságokhoz: „...majd 100 megkérdezettből 99 azt mondaná, hogy nem lehet, s hogy erre nincs is szükség. Én a maradék 1 %-hoz sorolom magamat.” (416. old.) A Szerző itt tényleg nyitott kapukat döngött, merthogy gyakorlatilag már Erdei Ferenc koncepciójában megjelent ez az alapmotívum azzal, hogy a város határai nem a legszélső házainál állnak, hanem ott, ahol még érződik szolgáltatásainak a hatása. Itt sem szabad megfeledkezni persze arról, hogy hasonló tartalmi megfontolások jelentek már meg az ún. városkörnyéki igazgatási struktúrákban is. Leegyszerűsítve: volt egyfajta törekvés arra, hogy az igazgatási – hatósági körzethatárok valamennyire igazodjanak az ellátási-szolgáltatási körzethatárokhoz. Mindezt a korábbi szakirodalom is visszaigazolja, amely nemegyszer a környezetvédelem tekintetében is kereste-kutatta a lehetséges kapcsolódási formákat. (Lásd például: „Önkormányzati rendeletek, társulási szerződések, közalapítványok.

Jegyzők Dokumentumtára. Közigazgatási-Módszertani Bt. Pécs, 1995). Nem idegenkedik a Szerző a kötelező társulásoktól sem: s e nézetével ugyancsak egyet lehet és kell érteni. (417. old.) Ugyanakkor helyesen látja meg azt is, hogy a megcsontosodott beidegződések itt nagyon komoly visszahúzó erőt is jelentenek, utalva itt az „ezer éves” megye – és járási rendszer létezésére és körbeábrázására.

c) Kutatómunkája során a Szerző úton-útfélen szembetalálkozott a központi hatalom centralizációs törekvéseivel, amelyek kimutatható károkat okoznak a helyi környezetvédelmi feladatok önkormányzatok általi ellátása, megoldása terén.

Az illiberális, központosító állam megjelenésére vezeti vissza például az önkormányzatok háttérbe szorítottságát: „... míg a korábbi, a rendszerváltást követő időszakban az önkormányzatokat a közösséget érintő döntésekbe bevonták, a helyi stratégiák elkészítésébe is számítottak a javaslatokra, illetve a szakértelmükre, ma elsősorban az ismeretterjesztésre, a közösségi programok szervezésére szorítkozik a szerepük, vagyis egyre távolabb kerülnek az érdekképviseléstől, a közügyekbe való beleszólás lehetőségétől.” (189. old.) Ugyanez az alapmotívum bukkan elő a 339. oldalon is, amely végkifejletében oda vezet, hogy megállapíthatónak tartja a következőket: „sok a bizonytalanság, aminek az egyik oka biztosan az, hogy az önkormányzati és állami kompetenciák, feladatok viszonya nem egy koherens szempontrendszer, hanem évtizedek toldozgató-foltozgató intézkedései nyomán alakult ki, s így formálódik ma is. A magyarországi települési önkormányzatok az utóbbi években szabályozási és hatósági hatásköröket veszítettek el, közszolgáltatásokat és azok ellátásához szükséges vagyont is vett át tőlük az állam... A környezetvédelem hosszú évek óta egyre csak veszít a súlyából Magyarországon, amit jól mutatnak a fenntarthatósági szempontokat figyelmen kívül hagyó gazdaságpolitikai döntések, a támogatási rendszer prioritásainak a változásai, az igazgatási szervezet leépülése, a környezet- és természetvédelmi államigazgatásban zajló drasztikus létszámleépítések, s nem utolsósorban a szaporodó környezeti problémák, konfliktusok.” (343-344. old.)

Ebben a megváltozott környezetben kellett tehát a Szerzőnek megtalálnia azokat a kapaszkodókat, amelyek még a megfelelő mozgásteret jelentenék az önkormányzatok környezetpolitikája meghatározásához. Így is marad persze még éppen elegendő hátráltató tényező a Szerző szerint, s ezeket a megállapításait nem is lehet kétségbe vonni. A gondok között talán első helyen említhető az **ellentmondásos szabályozások jelenléte**, amelyet a tarló- és kerti hulladék égetésének példáján keresztül mutat be. (276. old.) Nem segíti persze a tisztánlátást szerinte az sem, hogy az **Alkotmánybíróság gyakorlata sem tűnik koherensnek**. Mert hogyan is ír erről? „Az Alkotmánybíróság által kidolgozott szempontrendszer nem teljesen koherens (a törvényesség szempontjainak az érvényesítése egyre merevebbnek tűnik), ráadásul például a megújuló energiák terén az eltelt alig pár év is olyan mértékű változást hozott, amelyek a gyakorlat átgondolását indokolják.” (397. old.) Több alkotmánybírósági határozat [21/2009. (II.26.) AB határozat; 59/2009. (V.22.) AB határozat; 126/2009. (XII.17.) AB határozat; 28/2011. (III.31.) AB határozat] elemzését követően jut el erre a következtetésre. Hasonló eredményre jutott korábban is, hiszen a Kvt. 48. § (1) bekezdésének alkalmazása kapcsán (268. old.) már jelzett bizonyos dilemmákat. Általánosságban pedig megállapította a Szerző, hogy az Alkotmánybíróság korábban nagyobb jelentőséget tulajdonított az önkormányzatoknak, mint ami ma, a Kvt. rendelkezése alapján megilleti őket. Nem kívánok (a mundér becsületének védelmében) kiállni az Alkotmánybíróság gyakorlatának alakulása, módosulása mellett, pusztán csak annyit jegyzek meg, hogy az Alkotmánybíróság fő szabályként van csak kötve a korábbi gyakorlatához, attól – megfelelő és alapos indokolással – eltérhet. Annyi azonban bizonyosnak látszik, hogy a jelen esetben sem tért el attól a maga által már korán felállított doktrínájától, miszerint a

környezetvédelem elért védelmi szintje nem csökkenthető. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában mindenesetre ez a követelmény, ennek megtartása vörös fonalként húzódik végig. (Csupán zárójelben jegyzem meg, hogy az idézett elv magva más területekre is áttevődött, így például számos határozatában általánosabban is felbukkant ez a megfontolás. Bizonyíthatóan pedig a „jogállam, jogállamiság elért szintje nem csökkenthető” formulában öltött testet.)

3. Nem győzöm hangsúlyozni, hogy a bírált mű meggyőző érveléssel, átgondolt argumentációkkal mutat rá az önkormányzati környezetpolitika erősségeire és gyengeségeire. Mindeközben a Szerző fejlett kritikai érzékéről is tanúbizonyságot tesz. Szinte egyetlen olyan bíráló megjegyzése sincs, amivel ne lehetne egyetérteni, vagy legalábbis azon alaposan elgondolkodni. Vannak problémák, amelyeket részletesen kibont és elemez, másokat csak felvillant. Ezutóbbit is úgy teszi azonban, hogy arra az érdeklődő olvasó rá tud csatlakozni, a megkezdett gondolatsort tovább tudja fűzni. A következőkben néhány ilyen esetre utalok:

a) Írja a Szerző, hogy **a természetvédelem is része a környezetvédelemnek**, mégis mostohán bánik vele a jogi szabályozás, de – talán éppen ennek okán és nyomán – az önkormányzati környezetpolitika is. Igaza van a Szerzőnek, valóban ez a terület a jogalkotás (lett legyen az központi vagy helyi) mostoha gyermekévé vált. Akár az is állítható, hogy a mainál még a tanácsrendeletalkotás gyakorlata is gazdagabb volt. [Volt helyi rendelet például az arborétumok (növénykertek) fenntartásáról, a parkerdők, szabadidőközpontok használatáról vagy éppen a benedek tüske védetté nyilvánításáról.] Ma a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 24. § (1) bekezdése szól a helyi jelentőségű – természetvédelmi szempontból fontos – területek védetté nyilvánításáról: „Természeti terület [...] b) helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat nyilvánít védetté.” Van tehát kifejezetten felhatalmazás e tárgykörben a helyi szabályozásra, azzal azonban a helyi önkormányzatok csak szórványosan, a legritkább esetben élnek. Üdvözlendő, hogy a bírált munka erre több helyütt is felhívja a figyelmet. (Legátfogóbban a 374. oldalon)

b) Néhány helyen utal a mű a **föld (talaj)** védelmére. (Kicsit bővebben talán a 403. oldalon.) Megállapítja, hogy a jelenlegi központi szabályozás a termőföldekkel való gazdálkodásra fókuszál, és a belterületek talajának védelmét gyakorlatilag az önkormányzatokra hagyja. Ugyanakkor a talajvagyonnal való gazdálkodás csak esetlegesen és partikulárisan jelenik meg a helyi rendeletekben, például a településrendezési eszközökön, a zöldterületek védelméről szóló előírásokon keresztül. Határozottan állást foglal amellett, hogy a kérdéskör a jelenleginél sokkal nagyobb figyelmet érdemelne. Ehhez itt mindössze annyit fűzhetnék hozzá, hogy legalább annyi törődést megérdemelne a föld (talaj) védelem ma is, amennyi figyelmet az a tanácsrendszerben kapott. (Amikor is szép számmal voltak például helyi tanácsrendeletek a termőföld talaj- és erózióvédelméről). Manapság mutatóban akad csak néhány önkormányzati rendelet, amelyek a lakossági komposztálás támogatását irányozzák elő. (Az igénylőknek ingyenesen komposztáló ládát adnak, a „komposztáló eszközöket” pedig pályázat útján lehet megszerezni.) Jogos tehát a Szerző figyelemfelhívása erre a területre, amit a komposztálás megkövetelésének hangsúlyozásával a 448. oldalon meg is tesz.

c) Külön kiemelt figyelmet szentel a Szerző a **levegővédelemmel összefüggő önkormányzati feladatoknak**. Önálló részben dolgozza fel a szerinte itt jelentkező problémákat, melyek mindegyike az eddigieknél nagyobb odafigyelést igényel(ne). Nem állítható, hogy ez a feladat nem jelent volna meg az önkormányzatok teendői között, ellenkezőleg, az több vonatkozásban is előbukkan. A levegő védelméről szóló helyi rendeletek (Gönyű, Sopron) mellett kirajzolódni látszik a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezés egyes szabályairól szóló helyi rendeletalkotási akarat is (Kazincbarcika), amelynek sajátos változata a környezetszennyező fűtési mód megszüntetéséhez nyújtható helyi támogatásról szóló önkormányzati rendelet. (Budapest Főváros XVI. kerület) Ide kapcsolhatók azok a helyi jogszabályok is, amelyek az egycsatornás kémények (termofor kémények) felújításának, vagy a kéménybélés pályázati úton történő támogatásáról állapítanak meg rendelkezéseket.

A valahai tarló- és gázégetés rendjét szabályozó szabály- és tanácsrendeletekből nőtték ki magukat a tarló és kerti hulladék égetéséről szóló önkormányzati rendeletek, amelyek alól azonban a legújabb központi szabályozás már javarészt kihúzta a talajt.

Kritikusan foglalkozik a bírált mű a tűzifa és lignit támogatások tárgyában alkotható helyi jogszabályokkal (378. old.) E tüzelési mód – állítja helyesen – ellentmondásos helyzetet idéz elő, mivel egyrészt szükség van az ilyen tüzelőanyag biztosítására, ugyanakkor annak égésterméke komoly környezeti károkat okozhat. Hozzáteszem még mindehhez: időközben az ilyen hatású tüzelőanyagok palettája még bővül is, amit a barnaszén és tüzelőolaj juttatását reguláló önkormányzati rendeletek egyértelműen jeleznek. Összességében ez a fejezet fontos mondanivalót hordoz, nem utolsósorban azért is, mert fontos klímavédelmi megoldásokat is ismertet. (398-402. old.)

d) Az **állattartás környezetvédelmi aspektusai** ugyancsak megjelennek a bírált műben, (260. old.) s ez így is van rendjén, hiszen azok valóban számos megoldásra váró problémát felvetnek.

Az állattartás mindig is kedvelt tárgyköre volt a helyi jogszabályalkotásnak. A tanácsrendszerben tanácsrendeletet alkottak például az állatkihajtás rendjéről (Mezőfalva), a legeltetés szabályairól (Tét), a gypmesteri telep használatáról és a gypmester működéséről (Ecsefalva). A mai szabályozási hajlam lényegesen kisebb az 1990 előttinél, de még így is viszonylag kis kutakodással rátalálhatunk számos, állattartással kapcsolatos helyi önkormányzati rendeletre. (pl. Dombóvár, Isaszeg, Komló, Szigetszentmiklós).

A jelenlegi konkrét tárgyválasztás közvetlen összefüggésbe hozható az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (6) bekezdésével, amely több, eddig ismeretlen szabályozási tárgy megjelenését eredményezte. (Így például: a közösségi együttélés szabályainak a megállapítása; az ebek futtatására kijelölt területek meghatározása; a kedvtelésből tartott állatok tartása szabályainak a megállapítása.)

A bírált műben javarészt a közösségi együttélés szabályaival összefüggésbe hozható „tartható állatszám” kérdése kap erőteljesebb megvilágítást, aholis a Szerző – követve a hatályos központi jogi szabályozás tartalmát – különbséget tesz a haszonállatokra és a kedvtelésből tartott állatokra vonatkozó szabályok és előírások között. Itt leírt gondolatai jórésztben de lege ferenda is értékesíthetők.

Ugyanakkor persze nem zárható ki az, hogy a jövőben újabb részterületek is bekerülnek majd a helyi szabályozásba, amelyek eddig nem ismert kodifikációs megoldásokat is igényelhetnek. (Előörsei ennek a gyanúnak azok a helyi önkormányzati rendeletek, amelyek az állati melléktermékek elhelyezésének rendjéről, vagy éppen az állati hulladékok eltávolításáról szólnak.)

Az állattartásnak mindig markáns részterülete volt az ebtartás, melynek kétségkívül vannak környezetvédelmi vonatkozásai is. Minthogy pedig ma meglehetősen liberális központi szabályozás szól a tartható ebek számáról, hamarosan az intenzív kutyaugatás komoly zajvédelmi forrás lehet, amely reális szomszédjogi kérdések felvetése mellett akár tulajdonjogi kérdéseket is felvethet, lévén hogy a környező telkek forgalomképességét is közvetlenül befolyásolhatja. Élő, komoly probléma ez, szívesen olvastam volna a Szerzőtől ennek a kezelési lehetőségeiről is.

4. Eddig többször hangsúlyoztam, hogy a Szerző **kritikai megállapításai** nagyban hozzájárulnak a helyi környezetpolitika jövőbeni alakításához, korszerűsítéséhez. Ezt az állítástomat változatlanul fenntartva, ezúttal egy olyan gondra térek ki, amely talán a Szerző figyelmét is elkerülték.

A **kormányrendeletek helyéről, szerepéről** van itt közelebbről szó, amelyek nemegyszer felhatalmazzák az önkormányzatokat helyi rendeletalkotásra. Minthogy a Szerző maga is szó nélkül megy el emellett a kérdés mellett (lásd például: 255., 256. oldalak) röviden ki kell térnem erre a kérdésre. [Éspedig annál is inkább, mivel a Szerző a 386. oldalon el is ismeri azt, hogy kormányrendelet (is) adhat felhatalmazást önkormányzati rendelet megalkotására: „A helyi önkormányzat által hivatkozott levegővédelmű kormányrendelet nem adott erre kifejezett felhatalmazást (sic!)”].

Álláspontom szerint azonban **kormányrendelt nem is hatalmazhatja** fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra! Miért is nem?

Az Alaptörvény 32. cikke értelmében: „(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény kereti között a) rendeletet alkot [...] (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”

Mindebből az következik, hogy a helyi önkormányzatot a helyi közügyek intézése körében **törvény keretei között** illeti meg a rendeletalkotás joga; azaz nem általában jogszabály, hanem csak és kizárólag törvény keretei között van helyi jogszabályalkotási hatásköre. Magyarán: nem kormányrendelet és nem is miniszteri rendelet adja a kereteit a helyi szabályozásnak, hanem egyedül és kizárólagosan törvény! Még konkrétabban: sem kormányrendelet, sem pedig miniszteri rendelet nem lehet helyi jogszabályalkotásra utasító (felhatalmazó) forrás! Világosan kifejezésre juttatja ezt az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második tagmondata is, amely szerint „[...] illetve **törvényben kapott felhatalmazás alapján** önkormányzati rendeletet alkot.”

Ezzel szemben ma 15 kormányrendelet és 4 miniszteri rendelet hatalmaz fel (utasít) helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra, s azokat a helyi rendeletek ilyenként is jelölik meg. (Ilyen rendeletei vannak Balatonboglárnak, Beremendnek, Csurgónak, Encsnek, Jászapátinak, Kalocsának, Mohácsnak, Orosházának, Pécsnek, Rácalmásnak, Sátoraljaújhelynek, Székesfehérvárnak, Zalalövőnek, Csornának, Gyöngyösnek, Miskolcnak, Mórahalomnak).

A felemlített alaptörvénysértő kormányrendeletek közül több érinti a környezetvédelem területét is. Közülük kettőt tartalmilag idézek: a 12/2001. (I.31.) Korm. rendelet felhatalmazása alapján a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rend. 29. §-a és 29/A. §-a ad támpontokat a partnerségi egyeztetés szabályaihoz; a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII.30.) Korm. rend. 8. § (4) bekezdése mondja meg azt, mi legyen az önkormányzat rendeletének a tartalma!

5. Fodor László könyve gyakorlatilag a helyi környezetvédelem valamennyi kérdését értő módon helyezi bonckés alá. Különösen imponáló, hogy nem pusztán a feladat- és hatáskörök oldaláról vizsgálódik, de határozott irányt vesz a szervezeti struktúra anomáliáinak a felkutatására is. A teljes viszonyrendszert (minisztériumok, kormányhivatalok, egyéb államigazgatási szervek, Állami Számvevőszék, Ombudsman, Kúria, Alkotmánybíróság, megyei önkormányzatok) feltérképezi, közülük külön is kiemelve a Megyei Kormányhivatalok szerepét. Rezignáltan állapítja meg velük kapcsolatban: „... a hivatali hierarchia részeként tekintenek az önkormányzatokra, nincs együttműködés, partneri viszony közöttük.” (93 és 101. oldal) Ennek okait is jó érzékkel tárja fel, utalva a megoldási módokra, lehetőségekre is. (168. old.) Szerző elfogulatlanságára jellemző, hogy ugyanakkor a gátló tényezők mellett a „jó gyakorlatokra” is egyértelműen rámutat.

Ami még a szervezeti relációkat illeti: maradéktalanul egyetért az azzal a gondolatával is, hogy a jövőben biztosítani kellene (akár önálló országos főhatóság létrehozásával is) a környezetvédelmi ágazat önállóságát. (417. old.)

A hivatalos bírálók gyakran esnek abba a hibába, hogy hiánylistát tárnak a Szerzők elé. Igazságtalan lennének, ha én is ezt tenném, hiszen a feldolgozásra választott tárgykör feldolgozását sem lehet befejezni, legfeljebb csak abbahagyni. Mindössze azt lehet és szabad megtenni, hogy a bírált mű kapcsán átgondoljuk azt, milyen részterületeken lehetne még további kutatásokat folytatni. Ez már persze nem a Szerző egyedüli penzuma lenne, hanem valamennyiünké. Ő ezzel a kiváló, átfogó művel már megtette azt, amit egyáltalán megtehetett. Az olvasó ez alapján viszont tovább gondolhat újabb és újabb helyi környezeti jogot érintő megoldásra váró feladatokra. Közöttük például arra, **milyen interdiszciplináris kihívásokat jelentenek a helyi környezetjogi, környezetvédelmi problémák**, vagy például **van-e helye és értelme az ún. „esztétikai környezethez való jog”-nak?**! (Ezutóbbi első fecskék már megjelentek: ilyen pl. Nagykanizsa helyi rendelete a falfirkák felszámolásával kapcsolatos feladatról.)

II.

A mű új tudományos eredményei

A bírált munka nem választotta el mereven egymástól a feldolgozás elemző-értékelő javaslattevő részét. Azt a módszert követte, hogy a diagnózisra rögtön iparkodott megtalálni a megfelelő terápiát is. Ez azonban nem jelentette azt, hogy a Szerző ott, ahol annak szükségét érezte, ne gyűjtötte volna össze a válaszra érett problémákat. Ezt tette például a mű 185. oldalán, ahol külön pontban rendezte a – nemegyszer de lege ferenda igényű és értékű – gondolatait. („5. Néhány következtetés és összegző megjegyzés a környezetpolitikai kapcsolatrendszeréről.”)

A bírált munka végén a „Füstölgésekben” viszont a legfontosabbnak gondolt megállapításait külön is csokorba szedte. Nos, legfőképpen ez az a bázis, amelyből a mű új tudományos eredményei leginkább kigyújthatók lehetnek. Közülük is különösen az alábbiakat emelem ki:

1. Kimutatható károkat okoz a **programhiány**. Emiatt az önkormányzatok nem látják a maguk komplexitásában a helyi környezetvédelmi teendőiket, ahogy azt velük ellentétben a tudomány teszi. Nincs tehát „igazodási pont”, egy olyan alap, ahonnan el lehetne indulni és ahova vissza is lehetne térni.

2. A **„fenntartható fejlődés” gondolat túlságosan is elméleti** az önkormányzatok számára, amelyek jellemzően inkább a praktikus, kézzel fogható megközelítéseket

alkalmazzák és favorizálják. Az önkormányzati vezetőknek csupán kis része ismeri fel a „fenntarthatóság” követelményét. Nem is jelenik ez meg a dokumentumokban sem.

3. A kormányzat környezeti elkötelezettsége gyökeresen csökkent az elmúlt években. „... a garanciák csökkentek, az egyedi (nemzetgazdasági szempontból kiemelt) nagyberuházásokra szabott jogszabályok a jogállamiságon túl a környezethez való jogot is erodálják, de csökkentek az önkormányzatok és vállalkozások környezetvédelmi célú támogatásai is. Az értékrend megváltozott! Sokszor azt érzékeljük, hogy már csak a támogatások, a források függvényében történnek környezetvédelmi intézkedések.”

Ehhez kapcsolódik szorosan az a megállapítás, miszerint **szembeállítják a környezetvédelmet a gazdasági fejlődéssel!**

4. **Nincsenek szakpolitikai stratégiák és koncepciók** sem: ilyenek előkészítésébe legalábbis nem vonják be az önkormányzatokat.

5. A **szabályozás centralizációja sokszor jár veszteségekkel** helyi szinten. Mindehhez még az is hozzákapcsolódik, hogy az önkormányzatok finanszírozása nem teszi közvetlenül érdekeltté az önkormányzatokat a saját környezetük megóvásában.

6. Az előbbiekhöz szorosan kapcsolódóan: **éppen ott a legkisebb mozgástér, ahol a legerősebbek a helyi értékeket és szabályozást érő globalizációs kihívások** és ahol a legnagyobb szükség lenne a helyi sajátosságok érvényesítésére.

7. Az önkormányzatok a **saját környezetvédelmi bevételeiket sem forgatják vissza** a helyi környezetjogi, környezetpolitikai feladatok megoldására.

8. Az **Alkotmánybíróság felfogása sem állandó**, változásnak kitett. Korábban megengedőbb volt az önkormányzatok irányában, most kevésbé az. Régebben a kiterjesztő, most a szűkítő értelmezés lett rá a jellemző.

9. Szinte teljesen **kiesett a helyi környezetvédelem hatóköréből a természetvédelem.**

10. Bizonyíthatóan állítható, hogy a helyi településvezetők a „hibát” nem a saját területükön keresik. Ez és az a körülmény, hogy javarészt **hiányzik a lakosságból is a környezettudatosság**, igen komoly hátráltató tényezőt jelent.

Az imént felsorolt eredmények, következtetések a Szerző által egzakt módon alátámasztottak, ha tetszik: „adatoltak”, ekként azok a jogi szabályozás újragondolásakor közvetlenül hasznosíthatóak!

III. Javaslat

A bírált könyv értékelésében gyakran kiemtem a hivatalos bírálói szerepkörömből, s azt vettem észre, együtt gondolkodok, együtt írok a Szerzővel. Ez pedig csak akkor fordulhat elő, ha az ember azonosul a leírtakkal, s ha néha kritizálja is, azt nem ellene, hanem érte teszi. Becses munkát adott az Akadémia a kezembe, amelynek nyilvános vitára történő bocsátását feltételek kikötése nélkül

javaslom.

Pécs, 2021. március hó 22.

Dr. Kiss László
professor emeritus