

**Az alapvető jogok biztosa és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
KÖZÖS JELENTÉSE
az AJB-5063/2014. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy az AJB-2035/2013.)**

Előadók: dr. Schnörch Rita,
dr. Téglásiné dr. Kovács Júlia,
dr. Garaguly István,
dr. Pump Judit

Az eljárás megindulása

Az AJB-2035/2013. számú ügyben egy ügyvédi iroda kezdeményezte, hogy az alapvető jogok biztosa alkotmányossági szempontból vizsgálja meg a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hbkr.) hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozó rendelkezéseit. Az ügyvédi iroda véleménye szerint a jogalkotó csak az alapbírság mértékét maximálta, a kiszabható teljes hulladékgazdálkodási bírságot nem, így a hatóságnak lehetősége van azt a jogsértés súlyához képest aránytalan, irreálisan magas összegben is megállapítani. A beadványozó álláspontja szerint a korlátlan mértékű bírságnak nincs visszatartó ereje, ugyanakkor az érintett gazdálkodó szervezetre megsemmisítő hatású lehet.

Az AJB-5063/2014. számú ügyben egy ügyvéd a hulladékgazdálkodási bírság szabályozásának felülvizsgálatával fordult az ombudsmanhoz. Beadványában a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) hulladékgazdálkodási bírságra vonatkozó rendelkezéseit, valamint a Hbkr. egyes rendelkezéseit kifogásolta. Az ügyvéd álláspontja szerint a Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában, valamint a Kr. 2. § (4) bekezdés b) pontjában, 3. § (2) bekezdés b) pontjában található „ugyanazon jogsértés ismétlődése” kitétel nem egyértelmű, annak alkalmazása a gyakorlatban jogbizonytalansághoz vezet.

Tekintettel arra, hogy a beadványok alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelménye sérelmének, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye [*„Magyarország független, demokratikus jogállam.” Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés*]
- A tisztességes eljáráshoz való jog [*„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés*]
- Egészséges környezethez való jog [*„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” Alaptörvény XXI. Cikk (1) és (2) bekezdések*]

Alkalmazott jogszabályok

- Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/ek Irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (Irányelv)
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. tv. (RHgt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

- A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (Kkvvtv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet (Hbkr.)
- A hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 440/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hnykr.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bekezdés b) pontja alkalmazásáról szóló 19/2009. (XII. 22.) KvVM rendelet (KvVM rendelet)
- A hulladékjegyzékről szóló 72/2013. (VIII. 27.) VM rendelet (HjVMr.)

A megállapított tényállás

1. Az ombudsmani gyakorlattól nem idegen az egyedi hulladékgazdálkodási ügyekben kirótt bírság vizsgálata,¹ vagy adott esetben a bírságolás elmaradásának elemzése.² Jelen eljárásunk során, tekintettel arra, hogy a panaszosok indítványai nem konkrét hatósági eljárás vizsgálatára irányultak, amelyről érdemben információt kérhettünk volna, az érintett közigazgatási szervek tájékoztatása, a vonatkozó jogszabályok, kúriai döntések és a Kúria „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló véleményben foglalt megállapítások, a vonatkozó szakmai jogirodalom,³ valamint a rendelkezésemre álló és nyilvánosan hozzáférhető információk elemzésével állapítottuk meg a tényállást. Megvizsgáltuk a bírság megállapítására felhatalmazást adó jogszabályi rendelkezéseket, a bírság mérlegelésének, valamint kiszabásának, mellőzésének feltételeire vonatkozó előírásokat.

2. A panaszok ismertetése. A beadványozók a következő jogszabályi kollíziókra hívták fel az alapvető jogok biztosának figyelmét.

2.1. Az AJB-2035/2013. ügyben a panaszos szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések sértik a jogállamiságra vonatkozó alapvető követelményeket. A Ht., valamint a Hbkr. szabályozásával kapcsolatos kifogásait, a következő pontokban foglalta össze.

2.1.1. Az ügyvédi iroda kifogásolta, hogy hiányzik a hulladékgazdálkodási bírság maximálisan kiszabható összegére vonatkozó szabályozás. A Hbkr. alapján a hulladékgazdálkodási bírság alapvetően két tényező együttes figyelembevételével, a Hbkr. 1. § (3) bekezdése szerinti alpbírság, másrészt egyes módosító tényezőkhöz hozzárendelt szorzószámok szorzata alapján kerül meghatározásra, azonban a jogalkotó a Hbkr.-ben csak az alpbírság mértékét maximálta, a jogsértő magatartás vonatkozásában kiszabható teljes hulladékgazdálkodási bírság mértékét nem, mely korlátlan mértékben kiszabható bírságnak nem visszatartó ereje, hanem valójában az érintett gazdálkodó szervezetet megsemmisítő hatása van. Az ügyvédi iroda a bírságmaximum meghatározása kapcsán a Hbkr. megalkotásának törvényi kereteit adó felhatalmazás túllépését is problematizálta. Álláspontja szerint a jogalkotó a Hbkr. megalkotása során, annak hulladékgazdálkodási bírságra vonatkozó rendelkezései vonatkozásában túllépte az RHgt. 49. § (7) bekezdésében⁴

¹ OBH 2784/2005. számú jelentés

² JNO 4748/2009. számú ügy, OBH 5874/2005. számú jelentés

³ Bándi Gyula (Szerk.): Hulladékgazdálkodási kézikönyv I. - Környezetvédelmi kiskönyvtár 11. Complex Kiadó Budapest. 2002. 317-327. oldal; Pump Judit: A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén, PhD értekezés, Budapest, ELTE, 2012. 268-279. oldal, Varga Eszter: A hulladékgazdálkodási bírság megállapításával kapcsolatos bírósági gyakorlat, a bírság kiszabásának anomáliái. Magyar Bírói Egyesület. 2013. http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/publik%C3%A1ci%C3%B3_vargaeszter_hullgazdb%C3%ADrs%C3%A1g.pdf; Csák Csilla: A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. Miskolci Jogi Szemle. 2014/1. szám. 16-32. oldal

⁴ RHgt. 49. § (7) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozó eljárási szabályokat, a bírság mértékét és megállapításának módját jogszabály állapítja meg.

meghatározott törvényi felhatalmazást és az RHgt. alapelvi szintű rendelkezéseivel ellentétesen nem maximálta a kiszabható teljes bírságösszeg mértékét.

2.1.2. A hulladékgazdálkodási bírság jogsértő magatartással való arányosságának kérdése kapcsán a beadványban kifogásolásra került, hogy a hulladékgazdálkodási bírság esetében a kiszabható törvényes bírság maximális mértékének jogszabályi rögzítése hiányában irreális bírságösszeg kerülhet kiszabásra, amely nem arányos magával a jogsértő magatartással. Erre tekintettel, az ügyvédi iroda álláspontja szerint, a Hbkr.-nek a bírság mértékére vonatkozó rendelkezései az arányosság követelményének megsértése miatt is ellentétben állnak a jogállamiság elvével. Csak olyan bírság lehet ugyanis alkotmányos és a jogállamiság elvével összeegyeztethető, amely egyben arányos is a jogsértő magatartással. Ennek pedig előfeltétele az, hogy a bírság kiszabását lehetővé tevő jogszabály olyan garanciális szabályokat tartalmazzon, amely az arányosság szempontjait megfelelően figyelembe veszi.

2.1.3. Az ügyvédi iroda álláspontja szerint a Hbkr. szabályozása önmagában is ellentmondásos, hiszen az egyes jogsértő magatartásokat nem azok súlyának megfelelően értékelte a jogalkotó az alpbírság maximális összegének a meghatározása során.

2.1.4. Az AJB-2035/2013. számú ügy beadványában kifejtésre került, hogy a Hbkr. ellentétes az RHgt. alapelvi szintű rendelkezéseivel és egyúttal a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelv 36. cikk (2) bekezdésének második mondatában foglalt követelménynek sem felel meg. A hivatkozott uniós jogi aktus rendelkezései szerint, „a tagállamok megállapítják az ezen irányelv rendelkezéseinek megszegése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó rendelkezéseket, és minden intézkedést megtesznek azok végrehajtása érdekében. A szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük”. Az ügyvédi iroda összehasonlító jogi példákat felhozván kiemelte, hogy más EU-tagállamok ugyanazon irányelvet Magyarországtól eltérően alkalmazzák és a kiszabható bírság maximális összegét is limitálják. Így például Németországban a bírság felső határa 50.000 Euró, az Egyesült Királyságban 5000 angol font (Anglia és Wales) vagy 10.000 angol font (Skócia).

2.2. Az AJB-5063/2014. számú ügyben a panaszos beadványa a Ht., valamint a Hbkr. szabályozásával kapcsolatos jogi kollíziókra mutatott rá.

2.2.1. A panaszos beadványa szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések sértik a jogorvoslathoz való jogot, valamint felmerül a jogbiztonság követelményének sérelme, ugyanis – a beadványozó álláspontja szerint – nem egyértelmű, hogy mit kell érteni a Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában lévő „*ugyanazon jogsértés*” fogalmán, valamint az sem tisztázott, hogy az ugyanazon jogsértés ismétlődésének a ténye az újabb bírság kiszabásánál, *visszamenőlegesen meddig vehető figyelembe*, mikor évül el az adott jogszabálysértés.

2.2.2. A bírság megállapítása során az ismétlődés, mint súlyosbító tényező háromszori értékelése szintén problematikus a beadványokban foglaltak szerint. Egyrészt az alpbírságot maximalizáló tényezőként megjelenő ismétlődés kérdése, miszerint az alpbírságot a legmagasabb mértékben kell megállapítani, ha ugyanazon jogsértés valósult meg [Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontja].

Másrészt ugyanazon jogsértés ismétlődése, mint súlyosbító tényező (S tényező) jelenik meg a bírság kiszámolása kapcsán. A bírság (B) összegét az alpbírság (A), a módosító tényező (M) valamint a *jogsértés ismétlődését*, súlyát figyelembe vevő súlyosbító tényező (S) szorzataként kell megállapítani. A Hbkr. melléklete szerint a következő képletet kell alkalmazni: $B = A \times M \times S$. [Hbkr. Melléklet 1. pont]. Harmadrészt a Hbkr. 3. § (5) bekezdése szerint pedig a bírság összegét ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése esetén kétszeres, harmadszori elkövetés esetén háromszoros, környezetveszélyeztetéssel, valamint környezetkárosítással járó jogsértés esetén ötszörös szorzóval emelt összegben kell alkalmazni.

3. A panaszok alapján az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdésben foglaltak szerint tájékoztatás kérése céljából megkerestük a Földművelésügyi Minisztériumot, valamint az Országos Környezet- és Természetvédelmi Felügyelőséget (a továbbiakban: OKTF).

3.1. Megkeresésünkre a Földművelésügyi Minisztérium az alábbiakról tájékoztatott.

3.1.1. A **Hbk. a Ht.-t megelőző, RHgt. felhatalmazása alapján született meg.** Tekintettel arra, hogy a közigazgatási jogi felelősség terén az RHgt. és a Ht. rendszere azonos alapokon nyugszik – gondolva itt különösen a hulladékgazdálkodási bírság szankciójára – a Ht. hatálybalépésével egyidejűleg nem volt szükség a korábbi teljes egészében felváltó Hbkr. megalkotására. A tárca a Ht. végrehajtási rendeleteinek előkészítése során abból a megfontolásból indult ki, hogy először a hulladékgazdálkodás szakmai részletszabályainak indokolt megszületnie, és csak ezt követően érdemes a szankcionálandó tényállások teljes újraszabályozását megkezdeni. A tárca álláspontja szerint, így érhető el a legeredményesebben az a cél, hogy az új szankciós szabályozás tényállásai teljes mértékben összhangban legyenek mind a Ht.-vel, mind annak végrehajtási rendeleteivel.

3.1.2. A földművelésügyi miniszter tájékoztatása szerint a hulladékgazdálkodási rendszer átalakítása még nem zárult le teljes egészében, így a Ht.-nek is van új rendelettel ki nem töltött felhatalmazó rendelkezése, ez ugyanakkor – a tárca álláspontja szerint – nem okoz rendszerszintű anomáliákat.

3.1.3. Azon kérdéseinkre, miszerint a kormány eleget tett-e a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontjában,⁵ valamint 15. pontjában⁶ foglalt jogalkotási kötelezettségeinek, a tárca elismerte, hogy annak ellenére, hogy az építési és bontási hulladékok területe sem szabályozatlan terület a hazai jogban, hiszen a tárgykört az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet jelenleg is szabályozza, az említett jogterületek korszerűsítésre szorulnak.

3.1.4. A tárca álláspontja szerint a Hbkr.-ben megfogalmazott tényállások és szankciók az emberi egészség és a környezet védelmét szolgálják. A bírságtényállások nagyobb része a jogszabályba ütköző (pl. engedély nélküli, vagy attól eltérően végzett) tevékenységet szankcionálja, amennyiben ugyanakkor a magatartásnak súlyos következménye van, pl. környezetszennyezést vagy környezetkárosítást okozott, akkor a jogi szabályozásnak már ezt az eredményt is tekintetbe kell vennie a jogkövetkezmény megállapítása során. A Földművelésügyi Minisztérium álláspontja szerint semmilyen, az Alaptörvényben foglalt korlátja nincs annak, hogy a közigazgatási, objektív jellegű bírságtényállások egy része a magatartást, más része az eredményt szankcionálja, sőt, az is elképzelhető, hogy ugyanazon tényállás esetén lehessen a két megközelítés kombinációját alkalmazni. Ennek megfelelően, ha adott, jogszabályellenes magatartás valamilyen, környezetvédelmi szempontból nem kívánatos eredménnyel is párosul, akkor a szabályozás akár a két megközelítést egyszerre is alkalmazhatja, ahol adott bírságtétel a magatartásra kerül kiszabásra, míg a súlyosító tényező a bekövetkezett eredményre tekintettel.

3.1.5. A Hbkr.-ben meghatározott bírságtételek a jogalkotó által úgy kerültek megállapításra, hogy azok a cselekmény súlyához igazodjanak, másrészt pedig megfelelő tér nyíljon a hatóság számára a mérlegelésre. A Hbkr. tényállásaihoz tartozó bírságösszegek két elv alapján lettek meghatározva, a jogalkotó egyrészt a környezetre gyakorolt esetleges hatást vette figyelembe, másrészt pedig azt, hogy a bírságtétel megfelelő visszatartó erővel bírjon ahhoz, hogy a hulladékgazdálkodási tevékenységet végző gazdálkodó szervezeteknek ne legyen kedvezőbb a bírság megfizetése, mint a jogkövető magatartás tanúsítása.

⁵ Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontja alapján a hulladékgazdálkodási bírság megállapításának és kiszabásának módjával, mértékével kapcsolatban.

⁶ Ht. 88. § (1) bekezdés 15. pontja alapján az építési-bontási hulladék képződésének megelőzésével kapcsolatos tevékenységek, valamint az építési-bontási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályainak megállapításával kapcsolatban.

3.1.6. A tárcza azon kérdésünkre, hogy a Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában,⁷ valamint a Hbkr. 2. § (4) b) pontjában,⁸ valamint 3. § (2) b) pontjában⁹ található „ugyanazon jogsértési ismétlődése” kitétele alatt az alabírságot megalapozó jogalapot, magát a cselekményt, vagy a tényállás kell-e érteni, a következő választ adta. A jogsértés ismétlődésének megállapításakor azt kell tisztázni, hogy a korábbi jogsértő tevékenység során mivel (milyen hulladékkal) és milyen tevékenységet végeztek. Ugyanis a hulladékok azonosságához a típusazonosság (vagyis az EWC kód szerinti egyezés) megkövetelése irreális elvárás lenne, és kiüresítené a szabályozás tartalmát. Más a helyzet azonban a hulladékjelleggel (veszélyes és nem veszélyes), mivel a különböző jellegű hulladékokat külön kell kezelni, így a jogsértések is különbözőek. Az ismétlődés első feltétele tehát az, hogy azonos hulladékjellegű hulladéokra legyen elkövetve a jogsértés. Másrészt az engedély nélkül végzett előkezelés környezeti kockázata elmarad egy engedély nélkül végzett ártalmatlanításától, különösen, hogy utóbbi esetben a cselekményt megelőző állapot sok esetben nem is állítható helyre. Különbséget kell tehát tenni a cselekmények jellege szerint és kizárólag akkor áll fenn a jogsértés ismétlődése, ha ugyanazon cselekményfajta az eljárás tárgya mindkét esetben. Az ugyanazon cselekményfajta ez esetben a Ht. III. fejezet szerinti hulladékgazdálkodási tevékenységeket jelenti azzal, hogy a hazai szabályozás az előkezelésnek kiemelt jelentőséget tulajdonít, ezért azt is külön cselekményfajtanak tekinti a hatósági jogalkalmazó gyakorlat.

A fentieket figyelembe véve a tárcza álláspontja szerint akkor ismétlődő a jogsértés amennyiben azt ugyanolyan jellegű hulladékkal, ugyanolyan cselekmény fajtára követték el.

3.1.7. A tárcza az „ismétlődés” kérdéskörére, valamint a jogsértések elévülésére tekintettel a következő tájékoztatást adta. A Ket. 94/A. §¹⁰ közigazgatási bírság elévülésére vonatkozó általános szabályai vonatkoznak a korábbi jogsértés figyelembevételének elévülésére. Felhívta a figyelmet arra is, hogy felelősségi szempontból a Ht. a Kvt. szabályozására, mint mögöttes joganyagra utal.¹¹ A környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 10. cikkében,¹² valamint 17. cikkében¹³ meghatározott időbeli korlát a Kvt.-n keresztül olyan ügyekben is alkalmazandó, ahol egyébként hulladékgazdálkodási bírságot kell kiszabni. A földművelésügyi miniszter hangsúlyozta, hogy adott jogellenes állapot fenntartása által felelősségi szempontból is folyamatos jogszabálysértés áll fenn. A cselekmény régre visszanyúló eredete nem jelenti tehát azt, hogy a hatóság ne intézkedhetne, amennyiben van eljárás alá vonható jogsértő. A fentieket összefoglalva, az FM megállapította, hogy a Ket. szerinti elévülés és a Kvt. felelősségi szabályai nincsenek egymással kollízióban, ugyanis egymástól eltérő kérdésekre adnak eltérő tartalmú jogi megoldásokat.

⁷ Ht. 86. § (5) A hulladékgazdálkodási bírság a) a visszafordíthatatlan környezetkárosítást okozó, b) az ugyanazon jogsértés ismétlődésével vagy egyéb súlyosbító körülmény felmerülésével megvalósuló, vagy c) a hulladékgazdálkodási tevékenységet ellenőrző környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetésével, ellenőrzésének akadályozásával együtt járó jogsértés esetén nem mérsékelhető.

⁸ Hbkr. 2. § (4) bekezdése alapján az alabírság, szorzószám megállapítása és az 1. § (5) bekezdés szerinti mérlegelés nélkül a jegyző a bírságot, a jogsértés súlyát figyelembe véve 1500 és 50 000 Ft között állapítja meg, az alábbiak együttes teljesülése esetén: a) a jogsértés nem jár környezetveszélyeztetéssel, környezetszennyezéssel vagy környezetkárosítással, b) ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése nem áll fenn, c) a jogsértés nem veszélyes hulladékkal kapcsolatos, d) a jogsértéssel érintett hulladék mennyisége nem haladja meg az adott településen a háztartásokban keletkező települési hulladék átlagos havi mennyiségét.

⁹ Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak szerint a legmagasabb mértékben kell megállapítani az alabírságot, ha ugyanazon jogsértés ismétlődése, illetőleg egyéb súlyosbító körülmény felmerülése valósult meg.

¹⁰ Ket. 94/A. §¹⁰ (2) Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdő napja az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul, jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik.

¹¹ A Ht. 6. § (5) bekezdése szerint a hulladékkal történő környezetveszélyeztetés vagy környezetkárosítás esetén a Kvt. rendelkezései szerint kell eljárni.

¹² A környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 10. cikke szerint az illetékes hatóság jogosult kezdeményezni a gazdasági szereplővel vagy megfelelő esetben azzal a harmadik féllel szemben, aki a kárt vagy a közvetlen kárveszélyt okozta, az ezen irányelv alapján hozott valamennyi intézkedés költségeinek behajtását az intézkedések befejezésétől vagy a felelős gazdasági szereplő, illetve harmadik fél azonosításától számított öt éven belül, attól függően, hogy melyik következik be később.

¹³ A környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 17. cikke alapján ez az irányelv nem alkalmazandó a következőkre: a 19. cikk (1) bekezdésében említett időpont előtt bekövetkezett kibocsátás vagy esemény által okozott károk, a 19. cikk (1) bekezdésében említett időpontot követően bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens által okozott károk, amennyiben olyan meghatározott tevékenység eredményeként került sor azokra, amely a fent említett időpont előtt történt és fejeződött be, a károkat okozó kibocsátás, esemény vagy incidens bekövetkezése óta több mint 30 év telt el.

3.1.8. A földművelésügyi minisztérium azon felvetésre, miszerint a bírság megállapítása során az ismétlődés, mint súlyosbító tényező háromszor kerül értékelésre [1.) az alapbírságot maximalizáló tényezőként jelenik meg az ismétlődés kérdése, miszerint az alapbírságot a legmagasabb mértékben kell megállapítani, ha ugyanazon jogsértés valósult meg (Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontja); 2.) ugyanazon jogsértés ismétlődése, mint súlyosbító tényező (S tényező) jelenik meg a bírság kiszámolása kapcsán; 3.) a Hbkr. 3. § (5) bekezdése szerint pedig a bírság összegét ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése esetén kétszeres, harmadszori valamint többszöri elkövetés esetén háromszoros, környezetveszélyeztetéssel, valamint környezetkárosítással járó jogsértés esetén ötszörös szorzóval emelt összegben kell alkalmazni] a következő választ adta. A tárca álláspontja szerint a Hbkr.-ben az ismétlődés tényállási elemének értékelése nem háromszor, hanem kétszer jelenik meg: az alapbírság (Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontja), valamint a teljes bírságösszeg kiszámításánál (Hbkr. 3. § (5) bekezdés a)-b) pontja). A mellékletben szereplő súlyosbító tényező értéke főszabály szerint 1, vagyis a képlet alkalmazása önmagában nem növeli a bírság összegét.

A minisztérium hangsúlyozta, hogy az ismétlődés feltételezi, hogy a szabályszegő visszatérő jelleggel sérti meg a hulladékgazdálkodási szabályokat, így a jogsértés is egyértelműen kockázatosabb a környezet és az emberi egészség szempontjából. E mérlegelési szempont tükrében az alapbírság, valamint az össz bírság a következők szerint alakul. A Hbkr. ismétlődés esetén megtiltja az alapbírság csökkentését. Ezzel kapcsolatban szükséges hangsúlyosan felhívni a figyelmet, hogy a Korm. rendelet eleve csak pontosan körülhatárolt, méltányolható enyhítő körülmények esetén engedi meg az alapbírság csökkentését,¹⁴ vagyis a rendelet szerint minden ügyben a maximális összegű alapbírságból kiindulva kell értékelni a tényállást, amely csak szűk körben csökkenthető. Az alapbírság 100%-on történő meghatározási kötelezettségének deklarálása ismétlődés esetén tehát azt egyértelműsíti a jogalkalmazó felé, hogy a visszatérő jogszabálysértés olyan jelentős körülmény, amely miatt az alapbírság a Hbkr.-ben meghatározott csökkentési lehetőségei nem méltányolhatók. A bírság megállapítása kapcsán az FM álláspontja szerint arányos és igazságos az, hogy a jogellenes cselekményt ismételten elkövető személy kétszeres bírságot kapjon.

3.2. Az OKTF a következő felvilágosítást adta a megkeresésemre.

3.2.1. Kérdésünkre, hogy a mennyiben egyeztethető össze a Hbkr.-rel, az RHgt. és a Ht. szabályozása, arra figyelemmel, hogy a Hbkr. még az RHgt. felhatalmazása alapján jött létre a következő választ kaptuk. Az RHgt. és a Ht. felépítése és szabályozási tárgykörei alapvetően igen hasonlóak, mindkét szabályozásban vannak azonban olyan témakörök, amelyek a másikban nem jelennek meg. Az RHgt.-vel szemben a Ht. mind fogalomrendszerét, mind a hatálya alá tartozó kérdések körét tekintve kiterjedtebb és részletesebb szabályozást tartalmaz. A különbségeket az OKTF a következő pontokban foglalta össze.

3.2.1.1. A lényegi különbségek egyike, a hulladékkezelés és hulladékgazdálkodás fogalmának a két szabályozásban meghatározott tartalmi elemei közötti különbség. Mind az RHgt., mind a Ht. gyűjtőfogalomként használta, illetve használja a két fogalmat, mely utóbbi mindkét törvény alkalmazásában magában foglalja a hulladékkezelés gyűjtőfogalmát is. Az RHgt.-hez képest azonban mind a hulladékgazdálkodás, mind a hulladékkezelés fogalmi, illetve törvényben betöltött szerepe, jelentősége ártértékelődött a Ht.-ben. Az RHgt. és a Ht. szerinti hulladékgazdálkodás tartalmilag ugyan hasonló fogalomként szerepel, azonban az RHgt.-ben a hulladékgazdálkodás – a hulladékkezeléssel szemben – egy általánosabb meghatározást nyújt azon tevékenységek köréről, melyeket a fogalom magában foglal, a Ht.-ben ugyanakkor már mindkét fogalom konkrét tevékenységi köröket nevesít.

¹⁴ Hbkr. 1. § (5) bekezdése szerint az alapbírság összege az 1. § (3)-(4) bekezdéseiben és a 2. § (3) bekezdésében meghatározott összegek 25 és 100%-a között állapítható meg – az 1. § (3) bekezdés e) pontja szerinti esetek kivételével – ha az elkövető a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bírságot megállapító határozat kiadásáig.

3.2.1.2. A Ht.-ben a hulladékkal végzett tevékenységek köre (gyűjtés, szállítás, előkezelés, tárolás, hasznosítás, ártalmatlanítás *kereskedelem, közvetítés,*) eltérést mutat az RHgt.-hez (gyűjtés, szállítás, előkezelés, tárolás, hasznosítás, ártalmatlanítás, *begyűjtés*) képest. A hulladékkal végzett tevékenységek kapcsán új fogalmakat vezetett be a Ht. – úgymint a *kereskedelem és közvetítés* – mint önállóan végezhető tevékenységek, melyeket a hulladékgazdálkodás, mint gyűjtőfogalom magába foglal. Megszűnt viszont a begyűjtés fogalma, illetve míg a *tárolás* az RHgt.-ben még önálló hulladékkezelési tevékenységnek minősült, addig a Ht.-ben már csak valamely hulladékgazdálkodási tevékenység – úgymint gyűjtés, kereskedelem, kezelés – szerves részeként értelmezhető, önállóan nem végezhető tevékenységként kerül definiálásra.

3.2.1.3. Az RHgt.-ben a fent hivatkozott tevékenységek kezelés jellege került hangsúlyozásra, így az *RHgt. alapján azok mindegyike hulladékkezelésnek minősült.* A Ht. hatályba lépésével a hulladékkezelés egy olyan, az OKTF szerint a valósághoz közelebb álló, azt sokkal inkább tükröző gyűjtőfogalommá alakult át, amely azokat a tevékenységeket foglalja magába, melyek a hulladékok fizikai, kémia, biológiai jellemzőinek, tulajdonságainak megváltoztatásával járnak, illetve azok hasznosítását, ártalmatlanítását szolgálják. Erre tekintettel az RHgt.-hez viszonyítva, *a Ht.-ben a hulladékkezelés fogalma alatt már csak a hasznosítási, ártalmatlanítási műveleteket, illetve a hatékonyabb hasznosítás és ártalmatlanítás érdekében végzett olyan előkészítő műveleteket kell érteni, mint pl. a hulladékok válogatása, bontása, aprítása, tömörítése, szárítása, zúzása, kondicionálása, fertőtlenítése, kicsapása, feltárása, homogenizálása, hígítása, szűrése, stb.*

3.2.1.4. Az olyan tevékenységek, melyek alapvetően nem járnak a hulladék fizikai, kémia, biológia tulajdonságainak megváltoztatásával, mint pl. a gyűjtés, szállítás, kereskedelem, közvetítés a Ht.-ben már hulladékkezelésnek nem minősülő hulladékgazdálkodási tevékenységek. A Ht.-ben tehát a tevékenységek hulladékkezelési jellege helyett azok hulladékgazdálkodási jellege került előtérbe. A hulladékkezelés maga pedig – az RHgt.-hez képest – kisebb szegmensét képezi a hulladékgazdálkodási tevékenységeknek.

3.2.1.5. Az RHgt. 59. § (1) bekezdése g) pontja¹⁵ alapján a Kormány felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozza a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának és megállapításának módját és mértékét, és megalkotta a Hbkr.-t. Mivel a Hbkr. az RHgt. fogalomrendszerére épül, így – különös tekintettel a hulladékkezelés fogalmára – a Hbkr. alapján szankcionálható jogsértések köre a hulladékkezeléssel kapcsolatos jogsértések köré csoportosul, míg a Ht. alapjait a hulladékgazdálkodás fogalma adja. A Hbkr. fogalomrendszere ugyan lényegében hasonló a Ht.-vel, azonban a Hbkr. egyes jogszabályhelyeinek gyakorlati alkalmazása a fentebb részletezett változások következtében nehézséget okoz. A fentiek figyelembevételével, az OKTF megállapította, hogy másodfokú joggyakorlata során a Ht. hatályba lépése óta egyetlen alkalommal sem fordult elő, hogy a Ht. és végrehajtási rendeletei alapján megállapítható, hulladékgazdálkodási bírsággal sújtható jogsértések valamelyike esetében a Hbkr. alapján ne lehetett volna szankciót alkalmazni.

3.2.2. Kérdésünkre, az OKTF a következő jogszabályi ellentmondásokra, másodfokú közigazgatási hatósági tapasztalatai során kialakult jogértelmezési nehézségekre hívta fel a figyelmünket a Ht.-vel kapcsolatban.

3.2.2.1. A Ht. 2. § (1) bekezdésében található fogalom meghatározások közül a Ht. 2. § (1) bekezdés 23. pontja szerinti *hulladék definíció* okoz problémát, melynek értelmében hulladéknak minősül bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles.

¹⁵ RHgt. 59. § (1) bekezdés g) pontjában foglaltak szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának és megállapításának módját és mértékét.

Az RHgt. szerinti meghatározás alapján hulladéknak kellett tekinteni bármely az RHgt. 1. számú melléklet szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgyat vagy anyagot, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik, vagy megválni köteles. Az *OKTF megállapítása szerint a Ht. bővítette a hulladéknak minősíthető anyagok körét*. A hulladék fogalmának pontos meghatározásával kapcsolatban több esetben merült fel uniós szintű jogértelmezési probléma, mely alapján az Európai Unió Bírósága, jellemzően az áruk szabad mozgása kapcsán, az áru és a hulladék elhatárolása által a hulladéknak minősítés szempontjából fontos megállapításokat tett. Előbbieknek köszönhetően kiemelendő jelentőséggel bírnak az Európai Bíróság eseti döntései¹⁶ a hulladék fogalmával kapcsolatos jogértelmezés során felmerülő kérdések tisztázása során. A hulladék definíciója egy objektív és egy szubjektív elemből tevődik össze. Az objektív elem a „bármely anyag vagy tárgy”, míg a szubjektív az „amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles”. A „bármely anyag vagy tárgy” meghatározás a korábbi, az RHgt. által alkalmazotthoz („bármely, az 1. számú melléklet szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgy vagy anyag”) képest tágabb fogalmi kört takar, és kevésbé körülhatárolható. Az „[...] amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles” szubjektív fogalmi elem vizsgálatával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a „megválnak”, mint tevékenység meghatározása szintén nehéz, figyelemmel arra, hogy nem állapítható meg kétséget kizáró módon, hogy pontosan milyen tevékenységet tekint a jogalkotó „megválásnak”. Az Európai Unió Bírósága eseti döntései ebben az esetben is kiemelkedő fontossággal bírnak.

3.2.2.3. A kitermelés helyén fel nem használt kitermelt szennyeztelen talaj hulladékstátuszának meghatározása¹⁷ során problémaként merül fel a „kitermelés, helye” fogalma meghatározásának hiánya. Nem tisztázott, hogy egy konkrét helyrajzi számú ingatlan, egy adott tevékenységgel érintett teljes területet vagy ezen belül egy konkrét területet kell-e a kitermelés helyének tekinteni esetlegesen.

3.2.2.4. A *melléktermék-hulladék*¹⁸ státusz elkülönítése – vagyis annak megítélése, mi számít mellékterméknek és mi *hulladéknak* – tekintetében a hatósági szemlélet alapvetően egységesnek tekinthető, ellenben a bírósági szemlélet ettől gyakran eltér. A melléktermékké minősítés mikéntje is hézagos és a hulladék státusz megszűnésének igazolása is.

3.2.2.5. A hulladékbirtokos Ht. 31. § (2) bekezdés¹⁹ szerinti, a hulladékok megfelelő kezelésével kapcsolatos kötelezettségeinek hulladékkezelésként történő megítélése is ellentmondásos, melynek során az elsőfokú hatósági gyakorlat gyakran eltér a másodfokú hatóság gyakorlatától a Hbkr. alapján történő besorolás esetén.

3.2.2.6. A *hasznosítás*²⁰ és az *ártalmatlanítás*²¹ fogalom meghatározásával kapcsolatban megállapítható, hogy az ezen tevékenységek egyes eseteit tartalmazó felsorolás nem kimerítően tartalmazza a fogalom alá tartozó egyes tevékenységeket.

¹⁶ C- 114/2000, C-235/2002, C-416/2002, C-457/2002, C-1/2003, C-121/2003

¹⁷ Ht. 2. § (4) bekezdése alapján a kitermelt szennyeztelen talaj és más, természetes állapotában meglévő olyan anyag hulladékstátuszát, amelyet nem a kitermelés helyén használnak fel, az (1) bekezdés 23. pontja szerinti fogalom meghatározással, valamint a melléktermékre, illetve a hulladékstátusz megszűnésére vonatkozó rendelkezésekkel összhangban kell értelmezni.

¹⁸ Ht. 8. § alapján valamely anyagot vagy tárgyat, amely olyan előállítási folyamat során képződik, amelynek elsődleges célja nem az ilyen anyag vagy tárgy előállítása, a következő feltételek együttes teljesülése esetén nem hulladéknak, hanem mellékterméknek lehet tekinteni: a) további felhasználása biztosított, b) előállítását követően - a szokásos ipari gyakorlattól eltérő feldolgozás nélkül - közvetlenül felhasználható, c) az előállítási folyamat szerves részeként állítják elő, d) a környezetet és az emberi egészséget hátrányosan nem érinti, és e) további használata jogszerű, azaz meghatározott módon történő felhasználása tekintetében az anyag vagy tárgy megfelel a termékre, a környezet- és egészségvédelemre vonatkozó összes jogszabályi előírásnak.

¹⁹ Ht. 31. § (2) bekezdése szerint a hulladékkezelő, a kereskedő és a közszolgáltató – a 43. § (1) bekezdésben meghatározott kivétellel – a hulladék birtokbavételével a hulladék tulajdonosává válik.

²⁰ Ht. 2. § (1) bekezdés 20. pont alapján *hasznosítás* bármely kezelési művelet, amelynek fő eredménye az, hogy a hulladék hasznos célt szolgál annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna, vagy amelyek eredményeként a hulladékot oly módon készítik elő, hogy ezt a funkciót akár az üzemben, akár a szélesebb körű gazdaságban betölthesse; a hasznosítási műveletek nem kimerítő listáját a 3. melléklet tartalmazza.

²¹ Ht. 2. § (1) bekezdés 2. pont alapján *ártalmatlanítás* minden olyan kezelési művelet, amely nem hasznosítás; a művelet abban az esetben is ártalmatlanítás, ha az másodlagos jelleggel anyag- vagy energiakinyerést eredményez; az ártalmatlanítási műveletek nem kimerítő listáját a 2. melléklet tartalmazza.

Figyelemmel arra, hogy engedély köteles tevékenységnek minősülnek, így felmerül egy taxatív felsorolást tartalmazó meghatározás szükségessége.

3.2.3. Az OKTF másodfokú közigazgatási hatósági tapasztalatai alapján a Hbkr. vonatkozásában a következő *jogszabályi ellentmondásokat, valamint jogértelmezési kihívásokat* kell feloldania a mindennapi a jogalkalmazás során.

3.2.3.1. A bírság kiszabása során a *ceskély súly megítélése*²² gyakran problémás, figyelemmel arra, hogy e kérdés tekintetében a bírósági gyakorlat teljes mértékben eltér a hatóság gyakorlatától.

A Hbkr. 4. § (2) bekezdése alapján, ha a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségzegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető. A hivatkozott szakasz megfogalmazása alapján a hatóságnak lehetősége és nem kötelezettsége van arra, hogy a csekély súlyú jogsértések esetében mellőzze a bírság kiszabását. A bírói gyakorlat a bírság kiszabás során kötelező jelleggel vizsgálandó elemként tekint a csekély súly vizsgálatára. A Kúria több esetben is megállapította, hogy az engedély nélkül végzett hulladékgazdálkodási tevékenység esetében nincs helye a csekély súly megállapításának.²³ A Főfelügyelőség jogalkalmazói gyakorlata során ezt az álláspontot képviseli. Jelentős környezeti közérdek fűződik ahhoz, hogy a hulladékkezelési tevékenységek törvényes keretek között folyjanak. Az engedély hiányában végzett engedély köteles tevékenység olyan súlyú jogsértés, amelyet szankcionálni szükséges.

A Hbkr. 2. § (5)-(8) bekezdéseiben²⁴ rögzített meghatározott mértékű bírságtételeket, melyeket adminisztratív jellegű jogsértések (adatszolgáltatási, nyilvántartási kötelezettség elmulasztása) esetén kell alkalmazni. Ezen jogsértések esetében tipikusan egy jogszabály által előírt határidőre történő kötelezettség teljesítésének elmulasztását rendeli szankcionálni a jogalkotó. Az OKTF álláspontja szerint ezek az adminisztratív jellegű jogsértések nem tekinthetők csekély súlyúnak, mivel a Hbkr. külön rendelkezik azok bírságtételeit illetően.

²² Hbkr. 4. § (2) bekezdés szerint, ha a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségzegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető.

²³ Kfv.II.37.519/2010/3., Kfv.II.37.663/2011/3., Kfv.IV.37.795/2010/9.

²⁴ Hbkr. 2. § (5) A hulladékokkal kapcsolatos tájékoztatási, adatszolgáltatási és nyilvántartási, illetve bejelentési kötelezettségek, továbbá az egyedi hulladékgazdálkodási terv készítése kötelezettségének elmulasztása esetén alpbírság, szorzószám megállapítása nélkül az illetékes környezetvédelmi hatóság a bírságot 200 000 Ft-ban állapítja meg. A hulladékokkal kapcsolatos tájékoztatási, adatszolgáltatási és nyilvántartási, illetve bejelentési kötelezettségeknek a jogszabályokban meghatározottaknak nem megfelelő teljesítése esetén a bírságot az illetékes környezetvédelmi hatóság legfeljebb 200 000 Ft-ban állapíthatja meg.

2. § (6) Az elektromos és elektronikus berendezések (a továbbiakban: elektromos berendezés) forgalmazásával kapcsolatos környezetvédelmi követelmények, illetve az ilyen berendezések hulladékainak visszavételére vonatkozó jogszabályi előírások nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetén alpbírság, szorzószám megállapítása nélkül az illetékes környezetvédelmi hatóság a bírságot: a) ha a gyártó a tárgyévi begyűjtendő hulladékmennyiséget nem teljesíti: 350 000 forintban, b) ha a gyártó a visszavételi, vagy a kereskedő az átvételi kötelezettségét nem teljesíti: 25 000 forintban, c) ha a gyártó a hasznosítási, valamint az ártalmatlanítási kötelezettségét nem teljesíti, vagy az elektromos berendezésben a veszélyes anyagok alkalmazásának külön jogszabályban²⁴ meghatározott határértékét túllépi 300 000 forintban állapítja meg.

Hbkr. 2. § (7) A környezetvédelmi hatóság által kiszabandó bírság, alpbírság és szorzószám megállapítása nélkül, az elemek és akkumulátorok visszavételéről, illetve kezeléséről szóló külön jogszabály előírásai nem vagy nem megfelelő teljesítése esetén: a) ha a gyártó, illetve a koordináló szervezet a tárgyévi begyűjtendő hulladékmennyiséget nem teljesíti: a kötelezettségzegés mértékével arányos összeg, azonban legfeljebb 500 000 forint, b) ha a gyártó, illetve a koordináló szervezet a visszavételi kötelezettségét nem teljesíti: 500 000 forint, c) ha a kereskedő az átvételi kötelezettségét nem teljesíti: 100 000 forint, mely ismételt kötelezettségzegés esetén 250 000 forintig terjedhet, d) ha a gyártó a bejelentési kötelezettségét nem teljesíti: 1 000 000 forint, e) ha a gyártó az általa forgalmazott hordozható elem, illetve akkumulátor tömegéről valótlán adatot szolgáltat és ez által begyűjtési kötelezettségét a valósnál kisebb mértékűnek tünteti fel, a szolgáltatott adat és a valós mennyiség közötti eltérés minden kg-ja után 1000 forint, f) ha a gyártó adatszolgáltatási kötelezettségét késedelmesen vagy nem teljesíti: 500 000 forint, mely ismételt kötelezettségzegés esetén 1 000 000 forintig terjedhet, g) ha a gyártó az elem, illetve akkumulátor forgalmazási előírásait szegi meg: 2 000 000 forint.

Hbkr. 2. § (8) Az M1 és N1 járműkategóriájú gépjárművek forgalmazásával kapcsolatos környezetvédelmi követelmények, illetve a hulladékká vált gépjárművek visszavételére és kezelésére vonatkozó jogszabályi előírások nem teljesítése esetén az illetékes környezetvédelmi hatóság a bírságot: a) ha a gyártó, illetve forgalmazó nem teljesíti a hulladékká vált gépjárművekről szóló 267/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hkr.) 5. § (6) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettségét: forgalomba hozott járművenként: 1000 forintban; b) ha a gyártó nem teljesíti a Hkr. 3. § (2) bekezdés a)-b) pontjában előírt kötelezettségét, vagy a Hkr. 6. §-ában előírt újrahasznál és hasznosítás együttes mértékére, illetve az újrahasznál és visszanyerés együttes mértékére vonatkozó rendelkezéseket: forgalomba hozott járművenként: 1500 forintban; állapítja meg. A jármű/év forgalomba hozatal számításakor az előző évi forgalom adatait kell figyelembe venni.

3.2.3.2. Jellemzően vitatott a Hbkr.-nek az alpbírság mértékének csökkentésével kapcsolatos rendelkezése. A Hbkr. 1. § (5)²⁵ alapján a következmények felszámolása és a jogellenes állapot megszüntetése esetén van lehetőség az alpbírság csökkentésére. A hulladékkezelési tevékenységekkel kapcsolatos jogsértések többsége esetében azonban ezek a feltételek jellegükre tekintettel nem teljesülnek. Példaként említendő az engedéllyel nem rendelkező részére történő átadás, mely esetben az átadással befejeződött a cselekmény és ebben az esetben a hulladék visszavétele vagy a szükséges engedély későbbi beszerzése „visszamenőleges hatállyal” nem teszi jogszerűvé a cselekményt. Az OKTF hangsúlyozta, hogy ebben az esetben sem teszi kötelezővé a jogalkotó az alpbírság csökkentését a hatóság számára, csupán lehetőséget biztosít rá. Megjegyzi továbbá, hogy az alpbírság 100%-ban történő megállapítása nem értékelhető „szigorúbb” szankcióként, mivel ebben az esetben a megvalósított jogsértésre alapesetben alkalmazandó tételt alkalmazza a hatóság.

3.2.3.3. A több tényállás alapján is kiszabható bírság esetén a legsúlyosabb tényállás megítélésének kérdése okoz az OKTF részére jogértelmezési és jogalkalmazási problémákat. A Hbkr. 3 § (6) bekezdése értelmében amennyiben a bírság kiszabására a Hbkr.-ben foglalt több tényállás alapján is sor kerülhet, a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni. A hivatkozott rendelkezés esetében az objektív kritérium hiánya miatt a hatóság szubjektív megítélése alapján kell megállapítani, hogy egy adott eljárásban melyik tényállás tekinthető súlyosabb megítélésűnek. Nem tisztázott, hogy az egyes tényállások alapján megállapított bírság összege vagy a jogsértés jellege, esetlegesen egyéb tényezők határozzák meg egy adott tényállás súlyosságának megítélését. Az engedély nélkül végzett tevékenység egyértelműen súlyosabb megítélés alá esik, mint az engedélytől eltérően folytatott tevékenység, azonban ezt sem lehet egyértelműen kijelenteni. Számos egyéb körülmény (hulladék tömege, fajtája stb.) figyelembe vétele szükséges ahhoz, hogy több tényállás közül melyiket minősíti a hatóság súlyosabbnak.

3.2.3.4. Az OKTF álláspontja szerint a több tényállás miatti szorzó megállapításának kérdése, a Hbkr. 3. § (6) bekezdése is problémás. Az előző pontban foglaltakkal kapcsolatosan a hatóságnak a legsúlyosabbnak ítélt jogsértésre kiszámított bírság összeget 100-150%-ban kell megállapítania. A szorzószám megállapítására nincs objektív kritérium kidolgozva, így annak alkalmazását tekintve a hatóság saját belátása szerint dönt.

3.2.3.5. Ugyanazon jogsértés ismétlődésének kérdése²⁶ kapcsán az OKTF álláspontja szerint nem állapítható meg egyértelműen, hogy az adott eljárásban vizsgált tényállásokat kell-e figyelembe venni, vagy egy korábbi eljárás tárgyát képező tevékenységet.

3.2.3.6. Az engedélytől eltérő és engedély nélkül végzett hulladékgazdálkodási tevékenység elkülönítése²⁷ kapcsán a jelenlegi bírósági gyakorlat szerint, aki az engedélyében foglalt kezelhető hulladék mennyiségét átlépi, vagy az engedélyezett hulladékokon kívül hulladékot kezel, akkor nem engedély nélküli, hanem engedélytől eltérő tevékenységet valósít meg. Ennek megfelelően az OKTF eljárásai során a kialakult bírói értelmezésnek megfelelően értelmezi a tárgyi kérdést.

3.2.3.7. A jogsértés alapján a megfelelő alpbírság tétel alkalmazása kapcsán a szankcionálására a Hbkr. 1. § (3) bekezdés a)-d) pontjai²⁸ nem alkalmazhatók, mivel a Ht.

²⁵ Hbkr. 1. § (5) bekezdése szerint az alpbírság összege az 1. § (3)-(4) bekezdéseiben és a 2. § (3) bekezdésében meghatározott összegek 25 és 100%-a között állapítható meg - az 1. § (3) bekezdés e) pontja szerinti esetek kivételével -, ha az elkövető a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bíróságot megállapító határozat kiadásáig.

²⁶ Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontjában 3. § (5) bekezdés a) és b) pontjában, valamint a Melléklet 2. pontjában az „S” értéke kapcsán.

²⁷ Hbkr. 1. § (3) bekezdés c) és d) pontja.

²⁸ Hbkr. 1. § (3) bekezdése szerint az alpbírság legmagasabb mértéke: a) a hulladékok kezelésével kapcsolatos, jogszabályban vagy hatósági határozatban előírt besorolási kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítése, a rendelkezések egyéb megsértése esetén kilencezer forint; b) c) a külön jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott hulladékkezelési feladatok, továbbá az egyes hulladékfajtákra, elhagyott gépjármű hulladékokra, illetőleg kezelésükre vonatkozó, jogszabályban előírt kötelezettségek, műszaki szabályok nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetén tízezer forint; d) hulladékkezelő létesítmény jogellenes létesítése; hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes folytatása, valamint települési hulladékkezelési közszolgáltatás jogellenes végzése esetén tízezer forint.

szerinti hulladékkezelésnek nem minősülő hulladékgazdálkodási tevékenységek, figyelemmel arra, hogy ezen jogszabályhelyek hulladékkezeléssel kapcsolatos tevékenységekhez köthető jogsértéseket határoznak meg, e kérdéskörben alapvetően eltérő az elsőfokú és másodfokú joggyakorlat.

3.2.3.8. A Főfelügyelőség felhívta a figyelmet, hogy a jogsértéssel érintett hulladék térfogatának tonnában történő megállapításával²⁹ kapcsolatban – különös tekintettel az építési és bontási hulladékokra – nem került meghatározásra a Hbkr.-ben vagy más jogszabályban, hogy mely térfogat-tömeg viszonyszámokkal lehet számolni.

3.2.4. Az OKTF azon kérdésünkre vonatkozóan, hogy milyen szempontok alapján dönt arról, hogy egy adott cselekmény esetében kizárja a bírságtétel csökkentését – különös tekintettel a környezetkárosításra, az ismétlődésre – és ezt hogyan jeleníti meg a bírság határozatban, valamint azon kérdésünkre, hogy milyen szempontok alapján dönt a hatóság az egyes bírságtételek nagyságáról, a veszélyesség, az ismétlődés, mint súlyosító és/vagy a bírság mértékének csökkentését korlátozó tényezőként történő figyelembe vételéről, a következő választ adta.

A Hbkr. 1. § (1) bekezdése szerint egy adott jogsértéshez hozzárendelhető mérlegelési szempontok alapján megállapított alapbírság és az azt módosító tényezők szorzataként számított mértékű bírság kiszabására van lehetőség.

A Hbkr. 3. § (2) bekezdése alapján a legmagasabb mértékben kell megállapítani az alapbírságot, ha visszafordíthatatlan környezetkárosítás, vagy ugyanazon jogsértés ismétlődése, illetőleg egyéb súlyosító körülmény felmerülése, vagy a hulladékkezelési tevékenységeit ellenőrző környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetése, ellenőrzésének akadályozása valósult meg. A Hbkr. 3. § (2) bekezdése szerint bírságcsökkentés kizáró okai a Hbkr.-ben meghatározott egyes tételes bírságösszegek, igazoltan környezetveszélyeztetéssel járó, illetve környezetkárosítást okozó hulladékkal végzett jogsértő magatartás, több tényállás, ugyanazon jogsértés ismétlődése, illetőleg egyéb súlyosító körülmény felmerülése, a környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetése, ellenőrzésének akadályozása.

Amennyiben a bírság kiszabása indokolt, a Hbkr. tematikáját követve a számított bírság megállapítása során előbb a Hbkr. 1. § (2) bekezdése szerinti szempontok alapján történő vizsgálatot kell elvégezni, melynek során feltárhatók a jogsértő tevékenység következményei. Ezen következmények egyike lehet a Hbkr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerinti környezetkárosítás. A környezetkárosítás, mint olyan tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be, egyértelmű bizonyítékok (pl. mérési eredmények, lefolytatott vagy folyamatban lévő kármentesítés, vagy annak elrendelése) alapján jól igazolható. Az alapbírság megállapítása során elsőként tehát a jogsértő magatartás konkrét veszélyességét vagy károsító hatását kell vizsgálni.

²⁹ Hbkr. Melléklet 3. pontja szerint a hulladék tömegének meghatározása méréssel, műszaki becsléssel, valamint számítással történhet. A hulladék tömegének számítással történő meghatározása esetén - amennyiben a jogsértő nem kötelezett adatszolgáltatásra, és a keletkezett hulladék mennyisége egyéb módon sem határozható vagy becsülhető meg (települési szilárd hulladék esetén) - a hulladék tömegét az évente kiadásra kerülő, az önkormányzati hulladékgazdálkodási címzett támogatások műszaki követelményeiről és a fajlagos költségekről szóló KöM közleményében megadott fajlagos adatokkal kell kiszámítani. Az itt megadott adatokkal becsülhető a háztartásokban keletkező szilárd hulladék mennyisége is. A települési folyékony hulladék átlagos (4 fős) háztartásban keletkező mennyisége az adott településtípusra jellemző vízfogyasztás alapján, műszaki becsléssel vagy a szennyvízelvezetési és -tisztítási beruházásokhoz készített műszaki segédletben megadott fajlagos adatokkal határozható meg. Hulladék elhagyás tettenérése esetén - amennyiben a jogsértő által elhagyott hulladék mennyisége a körülmények miatt (pl. illegális, szállítólevéllel nem dokumentált szennyvízleeresztés történt, vagy az adott közterületen bizonyíthatóan mástól származó korábban elhagyott hulladék is található) nem határozható meg - a hulladék tömegének becsléséhez a szállításához igénybe vett jármű (egyéb szállítóeszköz) műszaki adatait (raksúly, rakfelület, térfogat, ürtartalom stb.) kell felhasználni. Azokban az esetekben, amikor a jogsértő tevékenységhez hulladékmennyiség közvetlenül nem rendelhető (pl. hulladékkezelő technológia engedély vagy alkalmissági vizsgálat, illetőleg minősítés nélküli forgalmazása, hulladékártalmatlanító mű jogellenes létesítése stb.), a jogellenesen kezelt (ártalmatlanított) hulladék mennyiségét a hatóság rendelkezésére álló adatok (anyagmérleg, hulladék nyilvántartási bizonylatok stb.), az üzembe helyezés és a felderítés között eltelt időtartam, valamint a létesítmény (technológia) kapacitása alapján kell megbecsülni. A bírság meghatározása során a hulladék tonnában kifejezett tömegével kell számolni. Amennyiben a hulladék tömege pontosan nem határozható meg, a műszaki becsléssel (számítással) meghatározott tonnában kifejezett nagyságrendi tömegtartomány középértékével kell számolni.

Amennyiben az előbbieket bármelyike is igazolható, úgy az alaphírság mértékét az igazolt veszélyeztetéssel, károsító hatással nem járó jogsértésekkel szemben a Hbkr. 1. § (3) bekezdés e) pontja alapján jóval magasabb összegben kell meghatározni. Ezen alaphírság összeg számítási képletben történő alkalmazása révén van lehetőség a környezetkárosítással járó tevékenységek kiemeltebb szankcionálására. A Hbkr. 1. § (5) bekezdése egyértelműen kizárja igazolható környezetkárosítás esetén az alaphírság mértéke csökkentésének lehetőségét. A jogsértés ismétlődése, illetve a jogsértő magatartás „veszélyessége” a Hbkr. alapján kétsős hatással van a bírság mértékére. Egyrészt mindkettő annak csökkentését kizáró okként szerepel, másrészt annak súlyosbítását eredményezi a számítási képletben alkalmazott „S”, mint a jogsértés ismétlődését, a környezet érzékenységét figyelembe vevő súlyosbító szorzó értékének Hbkr. 3. § (5) bekezdése szerinti meghatározása alapján.

3.2.5. Azon felvetésre, hogy a Kkvtv. 12/A. §³⁰ alkalmazása mennyiben nehezíti meg a jogalkalmazást, az OKTF a következő választ adta. A Kúria 2/2013. közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozatában foglalkozott a Kkvtv. 12/A. § alkalmazásával kapcsolatosan felmerült kérdésekkel, a bíróságok eltérő gyakorlatára való tekintettel. Az OKTF az eljárásai során a hivatkozott jogegységi határozatban megjelölt módon alkalmazza a Kkvtv. 12/A. §-t. A bírósági és hatósági gyakorlat a Kkvtv. 12/A. § alkalmazása tekintetében egységes.

3.2.6. Kérdésünkre, mely a Hbkr.-ben található tényállások elkövetési magatartás, illetőleg eredmény szemléletű differenciálására vonatkozott, a következő választ kaptuk. Az egyes tényállások eltérő jellegűek, így egyesek egy meghatározott eredmény bekövetkezése miatt tekintendők jogsértőnek, míg más jogsértések eredménytől függetlenül a tényállásszerű magatartás tanúsításával megvalósulnak. Egy tipikus és gyakran előforduló jogsértés, az adatszolgáltatás nem vagy nem megfelelő módon történő teljesítése, mely esetében a mulasztást vagy a nem megfelelő teljesítést, mint eredményt szankcionálja a jogszabály. Ebben az esetben az adatszolgáltatásra kötelezett személy nem cselekményt valósít meg, csak nem teljesíti határidőre, illetőleg nem megfelelően teljesíti a jogszabály által előírt kötelezettségét. Az adatszolgáltatási és a nyilvántartási kötelezettség pontos teljesítése a hulladékgazdálkodási rendszer átláthatóságát szolgálja, mely kiemelt fontossággal bír. Egyes jogsértések a tényállásszerű magatartás tanúsítása esetén – függetlenül annak esetlegesen bekövetkező hatásaitól – szankcionálандók. A Ht. és a további kapcsolódó jogszabályok a tényállásszerű magatartás tanúsítása által megvalósuló jogsértéseket tartalmazzák (pl.: engedély nélkül történő hulladékkezelés).

3.2.7. Azon kérdéseinkre, hogy mi a jelentéstartalma a Ht.-ben,³¹ valamint a Hbkr.-ben³² található „ugyanazon jogsértés ismétlődése” kitételnek, hogy milyen esetben alkalmazható ez, illetőleg, hogy több tényállás megvalósítása miatt megállapított bírság után az egyik tényállás újbóli megvalósítása az előző cselekményhez képest ismételt elkövetésnek minősül-e, a következő választ kaptuk. Az OKTF álláspontja szerint az „ugyanazon jogsértés ismétlődésének” megítélése során – különösen számított bírság esetén – nem elégséges annak teljesülése, hogy a jogsértő magatartás a Hbkr. ugyanazon jogszabályhelye alapján kerüljön szankcionálásra.

³⁰ Kkvtv. 12/A. § (1) A hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén - az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve - bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét.³⁰ (2) Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, ha a) a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet, b) a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás megvalósulásával környezetkárosodás következett be, c) a tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértésére került sor, vagy d) a jogsértésre a személyeknek koruk, hisztékenységük, szellemi vagy fizikai fogyatkozásuk miatt különösen kiszolgáltatott, egyértelműen azonosítható csoportjához tartozó személlyel szemben került sor, e) a vállalkozás megsérti a békéltető testületi eljárásban fennálló, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 29. § (11) bekezdésében meghatározott együttműködési kötelezettségét.

³¹ Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában, valamint a Hbkr. 2. § (4) bekezdés b) pontjában, 3. § (2) bekezdés b) pontjában található

³² Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában, valamint a Hbkr. 2. § (4) bekezdés b) pontjában, 3. § (2) bekezdés b) pontjában található

A Hbkr. 1. § (3) bekezdés a)-d) pontjai szerinti tényállások például már önmagukban is több tényállási elemet tartalmaznak, mely tényállási elemek szerinti jogsértő tevékenységek mind hulladékgazdálkodási, mind környezetvédelmi (elsősorban a jogsértő tevékenység környezeti elemekre gyakorolt hatásai) szempontból más-más megítélés alá tartoznak. A Főfelügyelőség értelmezésében nem tekinthető egyenértékűnek, ezért nem kerülhet hasonló megítélés alá az ismételt jogsértés figyelembevétele során egy engedély nélkül végzett előkezelés (pl. hulladék engedély nélküli tömörítése), egy engedély nélkül végzett ártalmatlanítással (pl. hulladék engedély nélküli égetése), holott mindkét tevékenység engedély nélküli kezelésnek minősül, mely a Hbkr. 1. § (3) bekezdés d) pontja szerinti tényállásnak feleltethető meg. Ahogyan a fenti szempontok alapján nem egyenértékű egy nem veszélyes hulladékkal elkövetett jogsértés egy veszélyes hulladékkal elkövetett jogsértéssel sem. Előbbiek alapján ugyanazon jogsértés ismétlődése – a hulladék típusától³³ függetlenül – ugyanazon cselekménytípus ugyanazon jellegű³⁴ hulladékkal történő ismételt megvalósulását jelenti. Ugyanazon jogsértés ismétlődése a bírság összegének meghatározása során fontos szempont, mivel az ismételt jogsértés szankcionálása mind a számított bírságok esetében alkalmazott képletben, mind a tételes³⁵ bírságok meghatározásánál olyan súlyosbító tényező, melyre a Hbkr. értelmében tekintettel kell lenni. Erre tekintettel a több tényállás miatt kiszabott bírságot követően egy újabb jogsértés kapcsán indokoltá váló bírságkiszabás során az egyik tényállás újbóli megvalósítása az előző cselekményhez képest ismételt elkövetésnek minősül.

3.2.8. Az ismétlődés meghatározására vonatkozó kérdéseinkre, miszerint az ismétlődésre kiterjed-e az elévülés jogintézménye, illetőleg azon kérdéseinkre, hogy ez esetben az első jogsértésként időben mit kell figyelembe venni (a jogsértő cselekmény elkövetési idejét vagy a tudomásszerzés időpontját) a következő választ kaptuk. Ismétlődés esetén az első jogsértést az azt megállapító határozat jogerőre emelkedésétől számítja az OKTF. A hulladékgazdálkodási bírságot az eljárás során az OKTF álláspontja szerint az ismétlődés terén az elévülési idő nem releváns, ugyanis az a joggyakorlatban nem jellemző. Egy adott bírságot az eljárásban jellemzően csak az adott jogsértést, illetve jogsértéseket veszi figyelembe a hatóság. Az RHgt. 49. § (3) bekezdése³⁶ a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozóan egy éves jogvesztő határidőt állapított meg, melyet a jogsértésnek a hatóság tudomására jutásától kellett számítani. A Ht. az előbbiek szerinti határidőt nem tartalmaz, így a Ket. általános szabályai irányadók, tehát a Ket. 94/A. § (2) bekezdése alapján a tudomásra jutástól egy éven belül meg kell indítania a hatóságnak a bírság kiszabására irányuló eljárást.

3.2.9. A bírság számítása kapcsán az ismétlődés tényezőjének, mint súlyosbító tényezőnek többszörös figyelembe vételével kapcsolatos kérdéseinkre – először az alpbírságot maximalizáló tényezőként jelenik meg az ismétlődés kérdése, miszerint az alpbírságot a legmagasabb mértékben kell megállapítani, ha ugyanazon jogsértés valósult meg, majd ugyanazon jogsértés ismétlődése, mint súlyosbító tényező (S tényező) jelenik meg a bírság kiszámolása kapcsán, harmadszor pedig a Hbkr. 3. § (5) bekezdése szerint a bírság összegét ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése esetén kétszeres, harmadszori elkövetés esetén háromszoros, környezetveszélyeztetéssel, valamint környezetkárosítással járó jogsértés esetén ötszörös szorzóval emelt összegben kell alkalmazni – az OKTF a következő tájékoztatást adta.

³³ Ht. 2. § (1) bekezdés 33. pontja alapján hulladéktípus: a hulladékjegyzékről szóló miniszteri rendeletben meghatározott hulladékjegyzék szerinti azonosító kóddal jelölt hulladék]

³⁴ Ht. 2. § (1) bekezdés 29. pontja alapján hulladékjelleg: a hulladék veszélyes vagy nem veszélyes jellemzője

³⁵ Hbkr. 2. § (5) bekezdés szerinti.

³⁶ RHgt. 49. § (3) bekezdése szerint a bírság kiszabására a környezetvédelmi hatóságnak az (1) bekezdésben meghatározott cselekményről való tudomásszerzésétől számított egy éven túl nincs lehetősége. A cselekmény elkövetésétől számított öt éven túl nem szabható ki bírság, kivéve, ha a cselekmény jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg. Ebben az esetben az elévülés mindaddig nem kezdődik meg, amíg a jogszerűtlen állapot fennáll.

A Hbkr. az elsőként említett rendelkezésével ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése esetén pusztán nem teszi lehetővé az alapbírság csökkentését, vagyis az alapesethez képest az enyhítés igénybevételét, így az ismétlődő jogsértés esetén az alapbírság 100% marad. A másodszori és harmadszori értékelés pedig ugyanaz: a bírságképletben az „S” súlyosbító tényező a Hbkr. 3. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezések alkalmazását jelenti.

4. Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek szószólója vizsgálata során áttekintette a hulladékgazdálkodási bírságra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

4.1. A Kvt. 101. §-a általános értelemben kimondja, hogy a környezethasználó – büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi – felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért a Kvt.-ben, és a más jogszabályokban meghatározott módon.

A hulladékgazdálkodási felelősségi rendszer elsődleges alapját a Kvt., illetőleg a Ht. általános felelősségi szabályai alkotják. A Hbkr. megalkotására a régi, 2013. január 1-jétől hatálytalan RHgt. 59. § (1) bekezdés g) pontjában adott felhatalmazás alapján került sor, az RHgt. 49. § (1) bekezdésében megállapított tényállások³⁷ alapján.

Vizsgálatunk szempontjából lényeges, hogy a 2013. január 1-től hatályosan már az RHgt. helyébe lépő Ht. 86. § (1) bekezdése határozza meg, hogy mely magatartások tanúsítása esetén szükséges a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása³⁸.

Ehhez kapcsolódóan a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontja tartalmazza a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása és megállapítása módjának és mértékének megállapítására a Kormánynak adott felhatalmazást. E felhatalmazás alapján azonban még nem került sor a Ht. fogalmainak és a 86. § (1) bekezdésében foglalt tényállásoknak megfelelő új Korm. rendelet megalkotására.

A Hbkr. módosítására a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontja alapján egy ízben került sor, a bírságkiszabási ügyekben eljáró környezetvédelmi hatóság és az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség nevének, valamint feladat- és hatáskörének változása miatt.³⁹ A Ht. 86. § (1) bekezdésében szereplő törvényi tényállások a Ht. 2. § (1) bekezdésében megállapított, az RHgt. 3. §-ában meghatározott fogalomrendszerből gyökeresen eltérő alapvető fogalmakon alapulnak.⁴⁰ A Ht. 86. § (1) bekezdéséből külön is ki kell emelnünk a c) pontot, amely szerint azt is hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi a környezetvédelmi hatóság, aki a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként, illetve melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol. E tényállás a Ht. 8. §-ában foglalt *melléktermék* fogalmán⁴¹ alapul, amely fogalom az RHgt. rendszerében korábban ismeretlen volt, így az ezzel a tényállással összefüggő végrehajtó rendelkezések a Hbkr.-ben sem szerepelnek.

³⁷ RHgt. 49. § (1) Aki tevékenységével vagy mulasztásával a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok vagy a reá vonatkozó hatósági határozat előírásait megsérti, illetve azokban foglalt kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget, b) a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez, c) a hulladékgazdálkodásra vonatkozó előírások megsértésével a környezetet veszélyeztet, károsítja, hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni.

³⁸ Ht. 86. § (1) Az a természetes vagy jogi személy, egyéni vállalkozó, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely) a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti, b) hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, nyilvántartásba vételhez vagy bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás, nyilvántartásba vétel vagy bejelentés nélkül, továbbá attól eltérően végez, vagy c) a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol, azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet szerint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi.

³⁹ Ld. a vízügyi ágazat irányításának átalakításával összefüggésben, valamint a vízkárelhárítás hatékonyságának növelése érdekében egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 527/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletet

⁴⁰ Vö. pl. az RHgt. 3. § h) pontot a Ht. 2. § (1) bekezdés 26. és 27. pontjaival; RHgt. 3. § l) pontját a Ht. 2. § (1) bekezdés 36. pontjával, stb.

⁴¹ Ht. 8. § Valamely anyagot vagy tárgyat, amely olyan előállítási folyamat során képződik, amelynek elsődleges célja nem az ilyen anyag vagy tárgy előállítása, a következő feltételek együttes teljesülése esetén nem hulladéknak, hanem mellékterméknek lehet tekinteni: a) további felhasználása biztosított, b) előállítását követően - a szokásos ipari gyakorlatól eltérő feldolgozás nélkül - közvetlenül felhasználható, c) az előállítási folyamat szerves részeként állítják elő, d) a környezetet és az emberi egészséget hátrányosan nem érinti, és e) további használata jogszerű, azaz meghatározott módon történő felhasználása tekintetében az anyag vagy tárgy megfelel a termékre, a környezet- és egészségvédelemre vonatkozó összes jogszabályi előírásnak.

4.2. A Ht. 86. § (2) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási bírságot a jogsértés szerint – három típust nevesítve – *egyszerű* bírságként, *mérlegelési szempontok alapján* megállapított bírságként vagy *alapbírság és módosító tényezők szorzataként* megállapított bírságként kell kiszabni. A bírságok megállapítására vonatkozó részletes szabályokat a Hbkr. tartalmazza,

4.2.1. A hatóság által kiszabható bírság Hbkr.-ben meghatározott általános formája, a megvalósított tényálláshoz rendelt *alapbírság és a módosító tényezők szorzataként megállapított szankció*. A Hbkr. melléklete alapján, a hulladékgazdálkodási bírság mértékét – néhány kivételtől eltekintve – az alábbi képlet alkalmazása szerint kell meghatározni: $B=A \times M \times S$.

Ezen képletben a B tényező, a bírság forintban kifejezendő összege, az A tényező, az alapbírság forintban, az M, pedig a módosító tényező, amely a jogértés jellegétől, súlyától, volumenétől, a hulladék környezeti jellemzőitől (veszélyességétől, hasznosíthatóságától, ártalmatlaníthatóságától stb.) és mennyiségétől függ. Az S tényező a jogsértés ismétlődését, a környezet érzékenységet figyelembe vevő súlyosbító szorzó (egyéb előírás hiányában az S értéke 1).

4.2.1.1. Az alapbírság meghatározása a Hbkr. 1. § (3) és (4) bekezdésében a Hbkr. hatályba lépése óta többször is változott. A jelentés kiadásának időpontjában hatályos szöveg alapján a következőképpen alakul.

Jogellenes tevékenység megnevezése	Az alapbírság legmagasabb mértéke
1. a hulladékok kezelésével kapcsolatos, jogszabályban vagy hatósági határozatban előírt besorolási kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítése, a rendelkezések egyéb megsértése	9000 Ft
2. jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott hulladékkezelési feladatok, továbbá az egyes hulladékfajtákra, elhagyott gépjármű hulladéokra, illetőleg kezelésükre vonatkozó, jogszabályban előírt kötelezettségek, műszaki szabályok nem, vagy nem megfelelő teljesítése	15 000 Ft
3. hulladékkezelő létesítmény jogellenes létesítése; hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes folytatása, valamint települési hulladékkezelési közszolgáltatás jogellenes végzése	18 000 Ft
4. a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény szerinti környezetveszélyeztetés	24 000 Ft
5. a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény szerinti környezetkárosítás	48 000 Ft
6. nem veszélyes hulladék országhatárt átlépő jogellenes szállítása	200 000 Ft
7. veszélyes hulladék országhatárt átlépő jogellenes szállítása	1 000 000 Ft
8. az előzőek alá nem sorolható, környezetveszélyeztetéssel, illetőleg környezetkárosítással nem járó egyéb jogsértés esetén	6000 Ft

A hatóság alapbírság megállapítása során gyakorolt mérlegelésének szempontjait a Hbkr. 1. § (2) bekezdése tartalmazza, mely szerint a bírság megállapítása során figyelembe kell venni a jogsértő magatartás konkrét veszélyességét vagy károsító hatását, a jogsértésnek az ország, illetve a térség hulladékgazdálkodási helyzetére gyakorolt hatását, a bekövetkezett kár mértékét, és a helyreállíthatóság lehetőségét, kár hiányában a jogsértéssel szerzett előnyt, elhárított hátrányt.

Az alapbírság mérséklésére a Hbkr. 1. § (5) bekezdése alapján van lehetőség, mely szerint az alapbírság összege 25-100%-a között állapítható meg (a Kvt. szerinti környezetkárosítás és környezetveszélyeztetés kivételével), ha az elkövető a következményeket felszámolta, és a jogellenes állapotot megszüntette a bírságot megállapító határozat kiadásáig.

A Hbkr. 4. § (1) bekezdése alapján, ha a bírság fizetésére kötelezett a kiszabott bírság megfizetésére előírt határidő lejárta előtt az eredeti állapotot helyreállítja, illetőleg a szabálytalanságot megszünteti, a hatóság a bírságot kérelemre, az 1. § (5) bekezdése szerint (alapbírság 25-100% közötti megállapítása) csökkentheti. Egyéb esetekben a kiszabott bírság nem mérsékelhető. Visszafordíthatatlan környezetkárosítás, vagy ugyanazon jogsértés ismétlődése vagy egyéb súlyosbító körülmény felmerülése, vagy a hulladékkezelési tevékenységet ellenőrző környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetése, akadályozása esetén a Hbkr. 3. § (2) bekezdés szerint a legmagasabb mértékben kell megállapítani az alapbírságot, vagyis nincs lehetőség annak mérséklésére. Nincs lehetőség az alapbírság mérséklésére akkor sem, ha egyidejűleg több jogsértés valósul meg, vagyis a bírságot a hatóság több tényállás alapján szabja ki. A Hbkr. 3. § (6) bekezdése alapján ugyanis ebben az esetben a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni. A Hbkr. 1. § (3) bekezdése ea) alpontja alapján a környezetveszélyeztetés valamint az eb) alpontja szerint a környezetkárosítás önálló tényállás, eltérő alapbírsággal.

4.2.1.2. Módosító tényezők meghatározása. Az M módosító tényező meghatározására a hulladék mennyisége (tömege), fizikai, kémiai, biológiai jellemzői (veszélyessége, hasznosíthatósága, ártalmatlaníthatósága stb.) figyelembe vételével kerül sor az alábbi képlet szerint: $M = V \times Mt$. A hulladék tömegének (Mt) meghatározása méréssel, műszaki becsléssel, valamint számítással történhet, melyre részletes rendelkezéseket tartalmaz a Hbkr. melléklete.

A melléklet a továbbiakban az egyes tényállásokhoz igazodóan külön meghatározza az Mt módosító tényező számításának módját, a hulladék tömegéhez rendelt súlyzó szám alkalmazásával, mely degressziót biztosít. A súlyzó számok az egyes tényállások esetén eltérőek. Szerepükről a Hbkr. nem tartalmaz információt. A hulladék hulladékgazdálkodási jellemzőit, veszélyességét kifejező V szorzószám értékét a Hbkr. melléklete szerint kell meghatározni, melynek értéke 1; 1,5; 2,5 illetve 10 lehet.

4.2.2 Az általánoshoz képest *kivételes*, az alapbírság és szorzószám megállapítása nélküli fix összegű, valamint maximált összegű bírságtételeket állapítanak meg a Hbkr. 2. § (5)-(9) bekezdései.

4.2.3. A Hbkr. 2.§ (1)-(4) bekezdései a jegyző hatáskörébe utalják a helyi szabályozáshoz köthető tényállásokat, valamint a bírságtétel csökkentésének lehetőségét kizárva, 1.500-50.000 Ft összegben határozzák meg az alapbírság összegét, amennyiben négy feltétel együttesen teljesül.⁴²

4.3. A bírság kiszabásának mellőzésére a Hbkr. 4. § (2) bekezdése alapján van lehetőség, mely szerint, ha a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségzegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető. A fentiekén kívül, két törvényhely – a Ket. 94. § (1) a) pontja és a Kkv. 12/A. §-a⁴³ – rendelkezik a bírság mellőzése esetén alkalmazott figyelmeztetés jogintézményéről.

⁴² a) a jogsértés nem jár környezetveszélyeztetéssel, környezetszennyezéssel vagy környezetkárosítással, b) ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése nem áll fenn, c) a jogsértés nem veszélyes hulladékkal kapcsolatos, d) a jogsértéssel érintett hulladék mennyisége nem haladja meg az adott településen a háztartásokban keletkező települési hulladék átlagos havi mennyiségét.

⁴³ Kkv. 12/A. § (1) A hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén – az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytatott intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve – bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét. (2) Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, ha a) a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet, b) a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás megvalósulásával környezetkárosodás következett be, c) a tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértésére került sor, vagy d) a jogsértésre a személyeknek koruk, hiszékenységük, szellemi vagy fizikai fogyatkozásuk miatt különösen kiszolgáltatott, egyértelműen azonosítható csoportjához tartozó személlyel szemben került sor, e) a vállalkozás megsérti a békéltető testületi eljárásban fennálló, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 29. § (11) bekezdésében meghatározott együttműködési kötelezettségét.

Eszerint a hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét.

A Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja a hatóság számára lehetőséget biztosít arra, hogy ha a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és legalább húsznapos határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére. A 94. § (2) bekezdés b) pontja szerint azonban nem alkalmazható a fenti lehetőség, ha azt jogszabály azért zárja ki, mert a jogszabálysértés a környezet vagy a természet fenntarthatóságát közvetlenül veszélyezteti vagy veszélyeztetné. A konkrét esetben a kizáró jogszabály a KvVM rendelet, melynek 1. § b) pontja alapján a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontban foglalt felhívásnak nincs helye a következő esetben: a Ht. 86. § (1) bekezdésében⁴⁴ meghatározottak megsértése a Hbkr. 1. § (3) bekezdésének c)–g) pontjában és 2. § (2) bekezdésének b), c) és g) pontjában meghatározott esetek szerint.

5. A hulladékgazdálkodási bírság megítélése a Kúriai döntések és a Kúria 2013.El.II.JGY.1/1/1. számú, „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló véleményben (a továbbiakban: Összefoglaló Vélemény) foglalt megállapítások fényében.⁴⁵

5.1. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 29-30.§-ban⁴⁶ foglalt rendelkezések alapján a Kúria Elnöke indokoltnak találta megvizsgálni a közigazgatási bírságokkal kapcsolatos joggyakorlatot, melyre tekintettel felállította a „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a joggyakorlat-elemző munkacsoportot.

A joggyakorlat-elemző csoport által készített Összefoglaló Vélemény, átfogó elemzés körében részletesen elemzi – többek között – a közigazgatási bírság fogalmát, funkcióit, annak alkotmányossági és európai uniós mércéit, a bírság alkalmazásának és megállapításának általános szabályait, valamint a bírság kiszabás akadályait (a törvényi mentességeket, a Ket. 94. §-ban és Kkvtv. 12/A. §-ban foglalt figyelmeztetés jogintézményének alkalmazhatóságát, valamint az elévülés intézményét).

⁴⁴ Ht. 86. § (1) Az a természetes vagy jogi személy, egyéni vállalkozó, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely) a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti, b) hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, nyilvántartásba vételhez vagy bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás, nyilvántartásba vétel vagy bejelentés nélkül, továbbá attól eltérően végez, vagy c) a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol, azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet szerint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi.

⁴⁵ Kúria 2013.El.II.JGY.1/1/1. számú, „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített: http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf összefoglaló vélemény. Internetről utoljára letöltve: 2015-10-07

⁴⁶ Bszi. 29. § (1) A bírósági joggyakorlat-elemző csoport feladata az ítélkezési gyakorlat vizsgálata. A vizsgálati tárgyköröket a Kúria elnöke - a Kúria kollégiumai véleményének beszerzését követően - évente meghatározza. A vizsgálati tárgykörökre az ítélőtáblai és a törvényszéki kollégium kollégiumvezetője, továbbá a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium kollégiumvezetője, az OBH elnöke és a legfőbb ügyész (a továbbiakban együtt: kezdeményező) is indítványt tehet. (2) A bírósági joggyakorlat-elemző csoport vezetőjét és tagjait a Kúria elnöke - vizsgálati tárgykörönként - a Kúria bírái közül, a Kúria kollégiumvezetőinek javaslatai alapján jelöli ki. A csoport vezetője a csoport munkájába - a kezdeményező javaslatára, vagy ha azt a vizsgálati tárgykör indokolja - alsóbb fokú bíróságra beosztott bíró és a vizsgált területen működő elméleti vagy gyakorlati szakembert is bevonhat. 30. § (1) A bírósági joggyakorlat-elemző csoport a vizsgálat eredményéről összefoglaló véleményt készít. Az elkészült összefoglaló véleményt a Kúria tárgykör szerint illetékes kollégiuma megvitatja, és egyetértése esetén annak megállapításait a csoport vezetője a Kúria honlapján közzéteszi. Ezzel egyidejűleg a teljes összefoglaló véleményt a csoport elnöke a bíróságok központi intranetes honlapján (a továbbiakban: intranet) is közzéteszi. (2) Ha annak feltételei fennállnak, az (1) bekezdés szerinti összefoglaló vélemény alapján a Kúria kollégiumvezetője jogegységi eljárást indítványozhat, vagy jogalkotás kezdeményezése érdekében a Kúria elnökén keresztül az OBH elnökéhez fordulhat. (3) A vizsgálat során a joggyakorlat-elemző csoport és a bírósági vezetők együttműködni kötelesek. (4) A bírósági joggyakorlat-elemző csoport eljárására vonatkozó ügyviteli rendelkezéseket a Kúria ügyviteli szabályzata állapítja meg; a rendelkezéseket a Kúria honlapján közzé kell tenni.

Az Összefoglaló Vélemény részletes elemzéseket tartalmaz az egyes közigazgatási bírságokra vonatkozóan, így a hulladékgazdálkodási bírság⁴⁷ jogintézményének vizsgálatára is külön hangsúlyt fektetett.

Az Összefoglaló Véleményben a joggyakorlat-elemző csoport számos kritikát fogalmaz meg a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatban, melyre tekintettel a Bszi. 30. § (2) bekezdése alapján kérte a Kúria Elnökét, hogy jogalkotás kezdeményezése érdekében forduljon az Országos Bírósági Hivatal Elnökéhez a Hbkr. módosítása kapcsán, ezen belül is az 1.§ (2), (3) és (5) bekezdését érintően – tekintettel a 3.§ (2) bekezdésében foglaltakra – ezzel megteremtve a hatósági mérlegelési szempontok egyértelmű és világos meghatározását, alkalmazását.⁴⁸

A joggyakorlat-elemző csoport a következő kritikai megállapításokat tette a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatban.

Az Összegző Véleményben megfogalmazottak szerint nem egyértelmű, hogy a jogalkotó mit ért a Kvt. 106. § (1) bekezdésében a „környezet védelmét szolgáló előírás „közvetlen vagy közvetve” történő megsértésén, különös figyelemmel arra, hogy a Kvt. a hulladékgazdálkodási bírság, de minden egyéb környezetvédelmi bírság esetében is csupán háttérjogszabályként funkcionál, vagyis a konkrét jogsértő tényállásokat, magatartásokat az egyes környezeti elemekre vonatkozó jogszabályok részletezik.”⁴⁹

A joggyakorlat-elemző csoport véleménye szerint a Kvt. 106. § (1) bekezdésében megfogalmazott azon kitétel is szokatlan, mely „szerint a környezetvédelmi bírság megfizetésére az kötelezett, aki – többek között – jogszabályban vagy közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban megállapított előírást szeg meg.” A Kúria álláspontja szerint érthetetlen, hogy „a jogalkotó miért különbözteti meg ennyire élesen a nemzeti jogszabályt a közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktustól, ez utóbbi nyilvánvalóan a rendelet, mely az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 288. cikke szerint általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban”.

A Kúria megállapításai szerint az RHgt. és a Vhr. jogellenes magatartásokat meghatározó rendelkezései nincsenek minden tekintetben összhangban egymással, ennek azonban gyakorlati oka – a joggyakorlat-elemző csoport szerint – az, hogy míg a Hgt. keretjelleggel határozza meg a bírságolandó magatartásokat, addig a Vhr. szerinti különbségtétel az alpbírság mértékének meghatározásához szükséges.⁵⁰

A joggyakorlat-elemző csoport további problémaként vetette fel, hogy a Hbkr. 1.§ (5) bekezdésében az alpbírság összegének 25–100% közötti megállapításával további kedvezményt (második mérlegelést) vagy első mérlegelést biztosít-e a jogszabály, ha az „elkövető” a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bírságot megállapító határozat kiadásáig.⁵¹ Ezen túlmenően a Hbkr. 1. § (5) bekezdésének értelmezésével kapcsolatosan a Kúria megállapította, hogy számos vita alakult ki, amely tekintetben „a bírósági gyakorlat azt legalább egyértelművé tette, hogy a Hbkr. 1. § (5) bekezdése szerint a mérséklésre kizárólag a számított bírságösszeg – azon belül is az alpbírság – tekintetében van lehetőség, fix bírságok esetében, vagy alpbírság meghatározása nélküli bírság esetében nem. Az azonban továbbra sem tisztázódott egyértelműen, hogy mit is kell az alatt érteni, hogy az elkövető a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bírságot megállapító határozat kiadásáig.

⁴⁷ Összefoglaló vélemény. 89-124. oldal

⁴⁸ Összefoglaló vélemény. 292. oldal

⁴⁹ Összefoglaló vélemény. 93. oldal

⁵⁰ Összefoglaló vélemény. 95. oldal

⁵¹ Összefoglaló vélemény. 103. oldal

Az Összefoglaló Vélemény szerint, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának az az alapelve,⁵² hogy mindig az adott magatartás elkövetésének időpontjában fennálló tényeket vizsgálja, azt a kérdést veti fel, hogy vajon egy engedély nélküli hulladékkezelés vagy hulladékgazdálkodási tevékenység esetén egy utóbb – azaz a jogsértés elkövetése és annak hatósági észlelése után – beszerzett engedély mennyiben szüntetheti meg a feltárt jogellenes állapotot, vagyis az engedély nélküli tevékenységet utóbb mennyire teheti jogszerűvé. Arra az időszakra, amelyre a hatósági ellenőrzés kiterjedt, és amely időre az adott személy nem rendelkezett hatósági engedéllyel a hulladékgazdálkodási tevékenység végzésére, az utóbb beszerzett engedély nem vonatkozik, nem vonatkozhat, így ennek az időszaknak a jogszerűtlensége utóbb nem is korrigálható. A munkacsoport a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a jelenlegi szabályozás nem egyértelmű, ezért indokolt lenne, ha a jogalkotó ezt a rendelkezést pontosítaná és világossá tenné azokat a feltételeket, melyek teljesülése esetén az alaphatóság összegét mérsékelni lehet.

A munkacsoport a Hbkr. 3. § (6) bekezdésével kapcsolatban megállapította, hogy méltánytalan eredményre vezet, hogy a tényállások száma és nem a cselekmények száma a releváns, mivel egy cselekménnyel is megvalósítható több tényállás (pl. engedély nélküli hulladékkezelés esetén az adatszolgáltatási, nyilvántartási, hulladékkezelési terv készítési, azaz adminisztratív kötelezettségek teljesítése is értelemszerűen elmarad, hiszen aki nem engedélyezteti a tevékenységét, az arról semmilyen információt sem szolgáltat a hatóságnak). Mindezekre tekintettel a joggyakorlat-elemző csoport megállapította, hogy indokolt lenne ezen túlmenően a többes elkövetés szankcionálása körében különbséget tenni az adminisztratív és az egyéb, a környezetvédelem és hulladékgazdálkodás körébe tartozó komolyabb súlyú kötelezettségek között.⁵³ A bíróságok mértékével kapcsolatban a joggyakorlat-elemző csoport megállapította, hogy a szabályozás bizonyos esetekben különbséget tesz a különböző kötelezettségek elmulasztása és nem megfelelő teljesítése között [egyik esetben fix, a másik esetben pedig a fix összegnél alacsonyabb összegű bírság megállapításának a lehetőségét biztosítva, lásd Hbkr. 2.§ (5) bekezdése], más esetben azonban ilyen különbségtételt nem alkalmaz, így például a Hbkr. 2.§ (7)-(8) és (9) bekezdésében. Utóbbi szabályok alapján tehát, ha valaki egyáltalán nem tesz eleget a jogszabályi előírásokban foglaltaknak, vagy részben eleget tesz, a teljesítés nem teljes körű, vagy nem megfelelő, vagy bármilyen hibában szenved, ugyanolyan bírsággal sújtható. Ez a kötelezettségszegés súlyához nem igazodó szankcióalkalmazást enged.⁵⁴

5.2. Az alábbiakban néhány, a hatósági jogalkalmazásban gyakran előforduló, hulladékgazdálkodási bírság kiszabását megalapozó tényállást és az ezekhez kapcsolódó kúriai döntéseket ismertet a jelentés.

5.2.1. Hulladékkal kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettség, egyedi hulladékgazdálkodási terv készítésének elmulasztása⁵⁵ A Hbkr. 2. § (5) bekezdés első mondata a hulladékkal kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését, valamint az egyedi hulladékgazdálkodási terv készítésének elmulasztását kétszázezer forint összegű bírsággal szankcionálja, alapbírság és szorzószám megállapítása nélkül. A Kúria Kfv.II.37.733/2010/6. ügyben hozott ítéletében kifejtette, hogy ha jogszabály egy *bizonyos kötelezettség (így az adatszolgáltatás, hulladékgazdálkodási terv készítése) teljesítésére határidőt állapít meg, és a kötelezett ezen határidőn belül nem tanúsítja az elvárt magatartást, akkor a kötelezettségét elmulasztja*, mivel a jogszabály az elvárt magatartás határidőn belül történő teljesítését tekinti jogkövető magatartásnak.⁵⁶

⁵² A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/A. §-a szerint, a bíróság a közigazgatási határozatot – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül.

⁵³ Összefoglaló vélemény. 109. oldal

⁵⁴ Összefoglaló vélemény. 113. oldal

⁵⁵ Az adatszolgáltatásra kötelezettek körét, módját a Hnyakr. szabályozza.

⁵⁶ Tárgyi ügyben a vállalkozó hét telephelyét érintően féléves késéssel tett eleget hulladék-adatszolgáltatási kötelezettségének, ezért a hatóság mindegyik telephely vonatkozásában külön-külön kétszázezer forint összegű bírságot szabott ki. A Kúria ítéletében megállapította, hogy a

A Kúria álláspontja szerint nincs teljesítés, ha a határidő utolsó napja is eredménytelenül telt el, és nem megfelelő a teljesítés, ha a kötelezett határidőben ugyan szolgáltat adatokat, de adatszolgáltatása bármely okból nem teljes körű, hiányos vagy téves. A Kúria megállapítása szerint az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztását a jogalkotó olyan súlyos jogsértésnek tekintette, hogy e magatartást a jogsértés egyedi körülményeinek mérlegelését nem igénylő módon, tételes bírság kiszabásával szankcionálta. A jogsértés egyedi körülményeinek feltárására a hatóság jogszabály kifejezett rendelkezése folytán nem köteles. A Kúria megállapította, hogy jelen ügyben a Hbkr. 4. § (1) és (2) bekezdésének alkalmazására sem volt lehetőség, vagyis a bírság nem volt mérsékelhető, és kiszabása sem volt mellőzhető. A Kúria álláspontja szerint a tételes összegű bírság mérséklésének a feltétele azért nem áll fenn, mert a Hbkr. 2.§ (5) bekezdés első mondata szerinti bírságösszeg nem alapbírság és szorzószám alkalmazásával számítható ki, így alapbírság-tétel hiányában az alapbírság összegének mérséklésére vonatkozó szabályok⁵⁷ nem vehetők figyelembe. A bírság mellőzésének pedig azért nincs helye, mert az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztását maga a jogalkotó tekintette jelentős súlyú jogsértésnek, amikor tételes bírsággal szankcionálta, így a jogsértés csekély súlya, mint mellőzési feltétel nem állapítható meg. A Ket. 94. § (1) a) pontja alkalmazását a KvVM rendelet⁵⁸ ezen tényállás esetében nem zárja ki, azonban azért nincs lehetőség a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazására, mert az a jogellenes magatartás megszüntetését vagy a jogszerű állapot helyreállításának lehetőségét támasztja a bírság kiszabása nélküli, felhívás alkalmazásának feltételeként. A Kúria ítéletében megállapította, hogy amennyiben a jogsértés a határidő elmulasztása folytán következik be, nem orvosolható, nem lehetséges a jogszerű állapot helyreállítása.

5.2.2. Engedély nélküli hulladékkezelés

A Hbkr. 1. § (3) bekezdés d) pontja hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes folytatása esetén tizennyolc ezer forint maximális alapbírság kiszabását teszi lehetővé. A bírság végső összegét a Hbkr. mellékletében kifejtett módosító tényezők és az alapbírság szorzataként állapítja meg a hatóság. A Kúria jogértelmezése szerint a Hbkr. 1. § (5) bekezdésében írt követelmények – tehát a következmények felszámolása és a jogellenes állapot megszüntetése – hulladék engedély nélküli szállítása esetén nem merülhet fel, mert a jogsértés megvalósult, és a jogsértés jellege olyan, hogy az eredeti állapot felszámolására már nincs lehetőség. Az 1. § (5) bekezdésben foglaltak hiánya önmagában kizárja az 1. § (2) bekezdésének alkalmazását, így a bírságot kizárólag az alapesetre rendelt számítási mód szerint lehetett megállapítani. Az 1. § (2) bekezdése tartalmazza a hatóság mérlegelésének szempontjait (jogsértő magatartás konkrét veszélyessége, károsító hatása, jogsértésnek az ország, illetve a térség hulladékgazdálkodási helyzetére gyakorolt hatása, bekövetkezett kár mértéke, stb.). Nem jöhetett szóba tárgyi esetben a Hbkr. 4. § (2) bekezdésében írt csekély súlyú jogsértésre vonatkozó bírságmellőzési lehetőség sem, mivel a 10 tonnát meghaladó műanyag csomagolási hulladék átvétele és szállítása nem minősül csekély súlyú jogsértésnek⁵⁹.

A Kúria általánosságban is rámutatott arra, hogy a tevékenység engedély nélkül való végzése olyan súlyos mulasztás, mely a következményekre való tekintet nélkül alapot ad a bírság kiszabására.⁶⁰ A bírság ugyanis abban az esetben mellőzhető csak, ha a jogsértésnek a tevékenységben vagy mulasztásban megjelenő súlya, következménye csekély.

kötelezettség teljesítését, illetve annak elmulasztását minden esetben a megadott határidőn belül tanúsított magatartás alapján lehet megítélni.

⁵⁷ Hbkr. 1. § (5) bekezdésében foglalt alapbírság összegének 25-100% közötti mérséklésre adott lehetőség.

⁵⁸ A KvVM rendelet 1. § b) pontja szerint – a Ht. 86. § (1) bekezdésében meghatározottak megsértése a Hbkr. 1. § (3) bekezdésének c)–g) pontjában és 2. § (2) bekezdésének b), c) és g) pontjában meghatározott esetek szerint nincs lehetőség a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt jogi eszköz alkalmazására.

⁵⁹ Kfv.II.37.684/2011/4.

⁶⁰ Kfv.III.37.257/2007/14.

A Kúria elé került másik ügyben⁶¹ a felperes engedély nélküli, országhatárt átlépő hulladékszállítást valósított meg, ún. zöldlistás hulladékokra. A Hbkr. 1. § (3) bekezdés f) pontja ezen jogsértést kétszázézer forint maximálisan kiszabható alapbírsággal szankcionálja.

A vállalkozó a jogellenes tevékenység megvalósítása után, a hatóság bírságot megállapító határozatának kiadásáig megszerezte a szállításhoz szükséges ún. notifikációs engedélyt. A Kúria rámutatott arra, a hatóságnak értékelnie kellett volna a Hbkr. 1. § (5) bekezdésében foglaltakat (alapbírság 25-100% közötti megállapíthatósága a jogellenes állapot megszüntetése esetén). Kifejtette, hogy ha a jogellenesség engedély nélküli hulladékkezelésben nyilvánul meg, és ezt a hulladékkezelő megszünteti azzal, hogy a bírságot megállapító határozat kiadásáig engedélyt kér és kap a hatóságtól, a jogellenes állapot megszüntetésének feltétele megvalósul. Téves volt a hatóság azon hivatkozása, hogy a nem előírászerűen folytatott tevékenység helyreállítására nincs lehetőség, mivel a jogszabály csupán a jogellenes állapot megszüntetését írja elő feltételként, ami megtörtént. Kiemelte a Kúria, hogy a bírság Hbkr. 4. § (1) bekezdése szerinti csökkentésére csak a hatósághoz benyújtott külön kérelem alapján, az ott meghatározott feltételek teljesülése esetén van mód, kérelem hiányában erről a hatóságnak nem kell döntést hoznia. Az engedély nélküli hulladékszállítás esetén a Ket. 94. § (1) bekezdésének alkalmazását, a felhívás jogintézményét a KvVM rendelet 1. § b) pontja kizárja.

5.2.3. Engedélytől eltérően végzett hulladékkezelési tevékenység

A Kúria 17/2012. számú közigazgatási elvi határozatában megállapította, hogy a jogerős hulladékkezelési engedélyben meghatározott kezelhető hulladékmennyiség éves mértékének túllépésével megvalósuló jogsértés, a hatóság értelmezésével szemben nem minősíthető az adott tevékenység jogellenes folytatásaként, hanem a hatósági határozatban meghatározott hulladékkezelési feladatok nem megfelelő teljesítésének tekintendő.

Ilyen esetben tehát nem a Hbkr. 1. § (3) bekezdés d) pontját (maximum tizenhatszázézer forint alapbírság), hanem az 1. § (3) bekezdés c) pontját (maximum tizenötezer forint alapbírság) kell alapul venni a bírság kiszabásánál. Tárgyi ügyben ugyanis a felperesnek volt hulladékkezelési engedélyje, vagyis nem olyan magatartásról volt szó, amely alapvetően engedély nélkül zajlott. A Kúria kifejtette, hogy ha minden engedélytől eltérő hulladékkezelési tevékenység egyben az adott tevékenység jogellenes folytatásának minősülne, és a legmagasabb bírságkategóriába lenne sorolható, akkor ez a jogalkalmazás gyakorlatilag kizárta tenné az alacsonyabb összegű alapbírság alkalmazását.

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy amennyiben a hulladékkezelő által az engedélyen felül átvett hulladékmennyiségre a jogellenes hulladékkezelés szabályait alkalmazzunk, az azzal a jogkövetkezéssel járna, hogy ugyanazon megítélés – és így a legmagasabb bírságtétel – alá esne az a hulladékkezelő, aki engedéllyel működik (de adott esetben az engedély előírásait az átvett hulladékmennyiség tekintetében túllépi), azzal a hulladékkezelővel, aki teljesen ellenőrizetlen körülmények között, engedély nélkül végzi a tevékenységét.⁶²

5.2.4. Lejárt engedéllyel végzett hulladékkezelési tevékenység

A Kúria Kfv.IV.37.329/2008/7. számú határozatában megállapította, hogy ha az engedély érvényességi ideje lejárt, a hulladékkezelési tevékenység folytatása engedély nélkülinek minősül akkor is, ha a lejárt engedély érvényességi idejének meghosszabbítása iránti eljárás folyamatban van. Az érvényességi idő meghosszabbítása ugyanis lényegében azt jelenti, hogy a hatóság új eljárásban új határozatot hoz az engedély megadása tárgyában. A tárgyi ügyben alaptalan volt a felperes azon hivatkozása, hogy tevékenységét a lejárt engedélyben foglalt előírások betartásával végezte, így a környezetet nem terhelte.

⁶¹ Kvf.III.37.330/2012/6.

⁶² Varga Eszter: A hulladékgazdálkodási bírság megállapításával kapcsolatos bírósági gyakorlat, a bírság kiszabásának anomáliái.

Egy másik ügyben⁶³ a vállalkozó emésztőgödörből származó iszap begyűjtésére (szippantás) és szállítására engedéllyel rendelkezett, annak lejárta után azonban figyelmetlenségből nem kérte a meghosszabbítást. A vállalkozó az engedély lejárta után összesen 3240 m³ hulladékot gyűjtött be és ürített le az ellenőrzött hulladéklerakón, mely miatt a hatóság az engedély hiányában végzett hulladékkezelési tevékenység miatt több mint tizenkilenc millió forint bírságot szabott ki. A hatóság a hulladék mennyisége, valamint az engedély hiányában végzett tevékenység, mint súlyos jogsértés miatt nem látott lehetőséget a bírság kiszabásának mellőzésére. A Kúria megállapította, hogy a hatóságnak az előbbi két szempont vizsgálatán túlmenően az eset egyéb körülményeit is értékelnie kellett volna, így a *jogsértés súlya vizsgálatánál nem vehető azonos súllyal számba a szándékos jogsértés és az a jogsértés, amely nem szándékos tevékenység, hanem mulasztás következménye. Továbbá különbséget kell tenni az olyan jogsértés között, amelyet engedély hiányában az engedély megkérésének szándéka nélkül követtek el és aközött, amelyet az engedély nem észlelt lejártát követően követtek el.* A jogsértés súlyánál értékelendő, hogy a vállalkozó terhére ismétlődő jogsértés megállapítására adat nem merült fel, és a tevékenységét egyébként az előírások betartásával végezte, környezetkárosítást nem okozott. Munkavégzése nélkülözhetetlen volt szennyvízhálózat hiányában a környező községekben, illetve azok intézményeiben. Ezen körülményeket a hatóság nem vizsgálta, ezért a döntés nem tekinthető jogszerűnek a Ket. 72. § (1) bekezdés ec) pontja alapján. Tárgyi jogszabályhely ugyanis előírja, hogy a határozatnak tartalmaznia kell a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. E jogkörében eljárva az alapvető jogok biztos akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem egy külön vizsgálat során állapított meg a hatósági alkalmazásukkal összefüggő alapjogi visszásságot.

Az előzőekre tekintettel, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján a biztosnak lehetősége van arra, hogy közvetlenül eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális alapjogi jogsérelem, visszásság gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A fentiek mellett kiemelendő az is, hogy a preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos a mandátuma keretei között marad, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

⁶³ Kfv.VI.37.271/2011/6.számú határozat

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja az intézmény megalakulása óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

1. Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket”.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló alkotmánybírósági határozatokat áttekintő 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az állam kötelezettségének hangsúlyozása mellett megállapította, hogy a korábbi alkotmánybírósági határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát.”⁶⁴

Az Alkotmánybíróság megállapította⁶⁵, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam köteleseinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította⁶⁶, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította⁶⁷ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról.

⁶⁴ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

⁶⁵ 996/G/1990. AB határozat

⁶⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁶⁷ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozatában hangsúlyozta, hogy a környezethez való jog jogalkotással való védelmével kapcsolatos követelmény, hogy más jogokéhoz képest szigorúbb legyen, hiszen az emberi élet fizikai feltételeit biztosítja a környezet védelmén keresztül. Emiatt az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. 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.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül 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.⁶⁸

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy [...] az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.⁶⁹ Megállapította továbbá, hogy az Alaptörvény P) cikke alapján az állami és állampolgári kötelezettség jelentése szerint *védelem, fenntartás és a jövő nemzedékek számára történő megőrzés*. Továbbá kiemelte, hogy az Alaptörvény a kötelezetti kört mindenkire kiterjesztette.

Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése rögzíti a szennyező fizet elvét: *Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni*, és (3) bekezdése az elővigyázatosság elvét érvényesítve a hulladékgazdálkodás területét érintő sajátos rendelkezést tartalmaz: *„Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”*

3. Az egészséges környezethez való jog rendkívül szoros kapcsolatban áll a jogállamisággal, jogbiztonsággal. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye alapján az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító jogszabályok alkalmazása, valamint a környezetvédelmi intézményrendszer működése során a kiszámíthatóság és az előreláthatóság elvének is érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint⁷⁰ a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény.

⁶⁸ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁶⁹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

⁷⁰ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat

A jogbiztonság, jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. Az Alkotmánybíróság 140/2010 (VII. 8.) AB határozatában a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen, azaz a normaszöveg a jogalkalmazó számára értelmezhető legyen, ne adjon teret eltérő értelmezésre, s konkrétságán keresztül kizárja a szubjektív vagy önkényes jogalkalmazást.

4. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét. A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.⁷¹ Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A jogállamiságnak és tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.⁷²

5. A közigazgatási bírság alkotmányjogi alapjai az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság átfogó, a közigazgatási anyagi jogi bírság egészét érintő állásfoglalást nem fogalmazott meg, az egyes határozataiban foglalt követelmények azonban alkalmasak arra, hogy meghatározzák a jogi szabályozás legfőbb alkotmányossági vonásait.

Az Alkotmánybíróság 498/D/2000. határozata kimondta, hogy annak ellenére, hogy az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási szankció vonatkozásában, a jogalkotót a közigazgatási jogi bírság szabályozásakor nem tételes alkotmányi rendelkezés, hanem általános alkotmányos elvek kötik, ennek megfelelően a közigazgatási bírság szabályozása nem sértheti a jogállamiság és az abból kibontott jogbiztonság elemeit.

⁷¹ 6/1998 (III. 11.) AB határozat

⁷² 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

A 309/B/2007. AB határozatban kifejtésre került, hogy a bírság „közigazgatási jogi szankció”, a jogsértő magatartás, az engedély nélküli, illetőleg az engedélytől eltérő adott tevékenység szankciója, a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módja. Az Alkotmány nem tartalmaz [megjegyzés: az Alaptörvény sem] rendelkezéseket a közigazgatási jogi szankcióra vonatkozóan. A jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. E körben szabadon határozza meg, hogy mely magatartásokat szankcionálja, milyen alanyi körre terjeszti ki, milyen felelősségi alakzatot alkalmaz, milyen mozgásteret biztosít a hatóságoknak. A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmányban foglalt alkotmányos jogok és elvek szabnak korlátot.

A 60/2009. (V. 28.) AB határozatában összefoglalta az objektív bírság történetét és jellemzőit. Ennek keretében megállapította, hogy az intézmény nem újkeletű, az ún. közigazgatási bírságok széles körben elterjedt önálló anyagi jogi bírságok. Jellemzői közé tartozott a jogsértő vétkességének és egyéb körülményeinek figyelmen kívül hagyása, a jogsértés bizonyításának elégségessége, az általánosnál magasabb összeg, a kiszabását megalapozó jogcímek sokszínűsége, s a kiszabott bírság elkülönült alapba történő befizetése, hogy azok közvetve vagy közvetlenül reparációs célokat szolgáljanak, így a védett értékek sérelmének helyreállítását, ahogy azt a 29/1998. (VI. 17.) AB határozat is kimondta, utalva a környezetvédelmi vagy a veszélyes hulladék bírságra is.

Az Alkotmánybíróság a 2009-es határozatában megállapította, hogy a közigazgatási szankciók két csoportja közül a bírság – ideértve a környezetvédelmi bírságot is – abba a csoportba tartozik, „amelyeket a közigazgatási szervek felügyeleti eljárásuk során a közigazgatás-ellenes cselekmények, azaz a közigazgatási jog szabályainak megsértése miatt alkalmaznak”. Funkciói között sorolta föl a közigazgatási jog érvényre juttatását, ezen keresztül a prevenciót, a közösségi érdek fenntartását, védelmét, illetve helyreállítását. Hangsúlyozta, hogy a közigazgatási jog célja a súlyosabb eredmények – élet elvesztése, testi épség sérülése, vagyoni károsodás – megelőzése. A közlekedési bírság kapcsán kiemelte az állam „közlekedési életvédelmi” jogalkotási és jogérvényesítési kötelezettségét, mely részben az élethez való alapjogra vezethető vissza. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási szankciók funkciói között azonosította a reparációt, a repressziót, a speciális és generális prevenciót.

Az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában kimondta, hogy a közigazgatási bírsággal szankcionálható jogsértést törvény állapíthatja meg, mert jogellenes magatartás jogkövetkezményeként a büntetés, a szankció megállapítása állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget. Ugyanebben a döntésben mutatott rá arra, hogy mindezen jogállami/jogbiztonsági kritériumok mellett a közigazgatási felelősséget és az ahhoz kapcsolódó represszív szankciót megállapító jogszabályi rendelkezések anyagi jogi garanciaként kell, hogy megjelöljék a hatályuk alá tartozó személyi kört (természetes személyek, szervezetek). E mellett egyértelművé kell tenni, hogy a szankció statuálása objektív vagy szubjektív felelősségen alapul. Mindemellett a közigazgatás jog alá rendelt működésének az a közigazgatási bírság felel meg, amelynek egyértelműen kitűnik a mértéke (legalább annak felső határa) és a magatartás súlyához igazodó differenciálás kötelezettsége. Végül mivel a felelősség lényege a kimentés lehetősége és mikéntje, ezért a szabályozásból anyagi jogi garanciaként ki kell tűnnie a felelősséget kizáró, a kimentést biztosító szabályoknak. „A jogalkotó a közigazgatás büntetőhatalmának szabályozása körében nagy mozgástérrel rendelkezik, hiszen maga határozza meg, hogy mit tekint jogsértő magatartásnak (és mit von ki a jogkövetkezmények alól – lsd. versenyjog), mely személyi körre terjeszti ki a törvény hatályát, milyen jogkövetkezmények (azok önálló vagy együttes) alkalmazását teszi lehetővé, milyen felelősségi formát választ (egyre jellemzőbb az objektív felelősség), milyen mentesülési lehetőségeket és kedvezményeket biztosít, továbbá a bírság megállapítását szűkebb vagy tágabb hatósági mozgástérben engedi.”⁷³

⁷³Összefoglaló vélemény. 17. oldal

E döntésekből levonható következtetésként, hogy ha a szankciórendszer normatív szinten differenciált, és lehetővé teszi a jogalkalmazónak a jogsértés súlyához és következményeihez igazodó, arányos joghátrány alkalmazását, az elérni kívánt célhoz képest a bírság összege nem szélsőségesen nagy, akkor az alkotmányosnak minősíthető, és még az sem teszi aggályossá a szabályozást, ha a büntetés mértéke nem igazodik a kötelezett vagyoni és jövedelmi viszonyaihoz. A szankciórendszer alkotmányosságának megítélésében szerepe van annak, hogy mely alaptörvényi rendelkezéssel hozható közvetlen kapcsolatba, mert elsődlegesen az befolyásolja a közigazgatási szankció célját és funkcióját.

III. Az ügy érdemében

A hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos szabályozás megítélése érdekében fontos előzetesen kiemelni, hogy az egyrészt a hulladékhoz kapcsolódó az emberi egészséget és a környezetet veszélyeztető és károsító magatartásokhoz, másrészt a természeti erőforrás védelméhez kapcsolódik azáltal, hogy a hulladék természeti erőforrások hordozója, megtestestítője. Ebből következően a hulladékgazdálkodási bírsággal szemben elvárás, hogy hozzájáruljon az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez, az Alaptörvény P) cikkével összhangban a természeti erőforrások védelméhez. A közösségi érdek védelme szükségessé teszi olyan szabályozási környezet megteremtését, mely a hulladékgazdálkodási bírságot alkalmassá teszi mind a jogérvényesítő, mind a reparációs funkció ellátására, a speciális és generális prevenció és a represszív funkció mellett. A hulladék negatív hatásának megelőzésében valamint a veszélyek és károk elhárításában kiemelt jelentősége van annak, hogy az állami szervek a hulladék útját követni tudják, valamint a vele kapcsolatos tevékenységek feltételeit meghatározhassák, mert ez teheti lehetővé az akár azonnali fellépést. Emiatt a hulladékbírság akkor áll összhangban az alkotmányossági elvárásokkal, ha hozzájárul a jogkövető magatartás általánossá válásához, valamint a károk és veszélyek elhárításához.

Ahogy arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet, az Alaptörvény környezetvédelmi értékrendje és szemlélete a korábbi alkotmányos rendelkezésekhez képest erősebb. A jövő nemzedékek érdekének védelme alkotmányos elismertséget kapott. Hangsúlyozandó, hogy a nem megfelelő hulladékgazdálkodás, a környezetkárosítások helyreállításának elhalasztása, vagy elégtelensége a jövő nemzedékek számára környezeti adósságteherként jelennek meg. Alkotmányos elvárás ezért az, hogy ez az új megerősödött szemlélet a törvények végrehajtási rendeleteiben is tükröződjön.

1. A Ht. és a Hbkr. rendelkezései közötti összhang kérdése

Az RHgt.⁷⁴ és Ht.⁷⁵ azonos szóhasználattal adta meg a felhatalmazást a Hbkr. megalkotására, azonban a hulladékkezelés fogalma eltérő az RHgt. és az új Ht. szabályozásában.⁷⁶ Tekintettel arra, hogy a Hbkr. tényállásainak nagy része⁷⁷ a hulladékkezelés fogalmához kötődik, ami még az RHgt. fogalomrendszere alapján került megalkotásra, számos bizonytalansági tényezőt hordoz magában a jogalkalmazás során, melyre az OKTF is rámutatott a válaszában (lásd a megállapított tényállásra vonatkozó rész 3.2.1.1.-3.2.1.5. pontjában felsorolt problémákat).

⁷⁴ RHgt. 59. § (1) bekezdés g) pontja szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának és megállapításának módját és mértékét.

⁷⁵ Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pont: Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza a hulladékgazdálkodási bírság megállapításának és kiszabásának módját, mértékét.

⁷⁶ Az RHgt. szerint hulladékkezelési tevékenységnek minősült a hulladék gyűjtése, begyűjtése, szállítása, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása. Az új Ht. a kezelés fogalmát akként határozza meg, hogy e körbe hasznosítási vagy ártalmatlanítási műveletek tartoznak, ideértve a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítést is.

⁷⁷ Így a hulladékok kezelésével kapcsolatos besorolási kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítése; hulladékkezelési feladatok, továbbá az egyes hulladékfajták kezelésére vonatkozó kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítése; hulladékkezelő létesítmény jogellenes létesítése; hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes folytatása.

Másrészt, az új Ht., az RHgt.-hez képest szűkebb körben határozza meg a hulladékkezelés fogalmát, erre tekintettel csupán a hasznosítást és az ártalmatlanítást érintő jogsértő cselekményeket lehetne a Hbkr. hulladékkezelés fogalmat tartalmazó tényállásaival szankcionálni. A jogbiztonság követelménye a jogalkotó számára előírja, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. A jogbiztonság érvényesülése szempontjából szükségesnek tartjuk a hulladékgazdálkodási fogalmak koherenciájának megteremtését. A fogalmakra vonatkozó jogértelmezési nehézségeket a jogalkalmazó a megállapított tényállásra vonatkozó rész 3.2.2.1.- 3.2.2.6. pontjában ismertette.

A Jat. 13. § (1) bekezdése alapján⁷⁸ a már hatályon kívül helyezett törvény felhatalmazó rendelkezése szerint alkotott végrehajtási jogszabály hatályban marad, ha a régi és az új törvény felhatalmazó rendelkezése megegyezik. Mivel az RHgt. felhatalmazó rendelkezése csak szóhasználatában azonos a Ht.-ban foglalt felhatalmazással, azonban tartalmilag nem⁷⁹, így álláspontunk szerint a Jat. 13. § (1) bekezdése nem mentesíti a jogalkotót az új végrehajtási jogszabály megalkotási kötelezettsége alól. A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján ugyanis a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Kiemelendő továbbá, hogy a Ht. 86. § (1) bekezdés c) pontjában megállapított tényállás szerint, aki a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol, azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet szerint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi.

E tényállás a Ht. 8. §-ában meghatározott „Melléktermék” fogalmán⁸⁰ alapul, amely fogalom a Ht. szabályozásának egyik lényeges, az Európai Parlament és Tanács 2008/98/EK Irányelvének 5. cikkén alapuló újdonsága, a korábbi RHgt. a melléktermék fogalmát nem ismerte. A Hbkr. megalkotására az RHgt. 59. § (1) bekezdés g) pontja alapján, az RHgt. 49. § (1) bekezdésében megállapított törvényi tényállások alapján került sor. A Hbkr. módosítására a Ht. 86. § (1) bekezdés c) pontjával összefüggésben a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontja alapján nem került sor, így a hatályos Hbkr. a Ht. 86. § (1) bekezdés c) pontja szerinti törvényi tényállás végrehajtásához szükséges rendelkezéseket nem tartalmazza. A Jat. 5. § (4) bekezdése szerint a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

A Kvt. 110. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezeti elemekre és az azokat veszélyeztető tényezőkre vonatkozó új jogszabályok hatálybalépéséig a szabályozás tárgyát képező kormány-, illetve miniszteri rendeletek előírásait kell alkalmazni. A Kvt.-vel összhangban megalkotott Ht. 86. § (1) bekezdés c) pontjának alkalmazása a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet végrehajtó rendelkezéseinek hiányában nem lehetséges, ezért a Jat. 5. § (4) bekezdés alapján a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten nem következik az, hogy a Ht. 88. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás jogosultja a jogszabályt ne lenne köteles megalkotni.

⁷⁸ 13. § (1) A felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.

⁷⁹ Ld. RHgt. 3. § és a Ht. 2. § (1) bekezdése, valamint 8-10. §-ai, valamint az RHgt. 49. § (1) bekezdés és a Ht. 86. § (1) bekezdések közötti lényeges fogalmi és tartalmi különbségeket

⁸⁰ Ht. 8. § Valamely anyagot vagy tárgyat, amely olyan előállítási folyamat során képződik, amelynek elsődleges célja nem az ilyen anyag vagy tárgy előállítása, a következő feltételek együttes teljesülése esetén nem hulladéknak, hanem mellékterméknek lehet tekinteni: a) további felhasználása biztosított, b) előállítását követően - a szokásos ipari gyakorlattól eltérő feldolgozás nélkül - közvetlenül felhasználható, c) az előállítási folyamat szerves részeként állítják elő, d) a környezetet és az emberi egészséget hátrányosan nem érinti, és e) további használata jogszerű, azaz meghatározott módon történő felhasználása tekintetében az anyag vagy tárgy megfelel a termékre, a környezet- és egészségvédelemre vonatkozó összes jogszabályi előírásnak.

Megjegyzendő, hogy maga a jogalkotó is elismerte, hogy a Ht.-nek is van új rendelettel ki nem töltött felhatalmazó rendelkezése. Az új szemléletű jogszabály megalkotásának elmaradása nem teszi lehetővé a megfelelő hatósági fellépést, s ez veszélyezteti a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülését. A Hbkr. a következmények felszámolásának, a jogellenes állapot vagy a szabálytalanság megszüntetésének valamint az eredeti állapot helyreállításának ösztönzésére két rendelkezést tartalmaz: Hbkr. 1. § (5) bekezdése és a 4. § (1) bekezdése. A jogszerű magatartás teljesítésére, illetve az eredmény elérésére rendelkezésre álló határidő az egyik esetben a bírságot megállapító határozat kiadása, míg a másik esetben a kiszabott bírság megfizetésére előírt határidő lejárt. A Hbkr. nem tartalmaz arra vonatkozóan semmilyen rendelkezést, hogy a fenti határidőket hogyan kell megadni, így megállapítható, hogy mindkét esetben a határidő csak a hatóság döntésétől függ. Megjegyzendő, hogy a Hbkr. 1. § (5) bekezdése esetén a határidő maximum egy év lehet, mert a hatóság a bírság kiszabására való jogosultságát egy éven túl elveszti. E korlát ellenére a hatóság szabad döntésétől függ, hogy milyen időintervallumot kap a bírsággal fenyegetett vagy sújtott annak érdekében, hogy a feltételeket teljesítse, és ezáltal a bírság összege csökkenthetővé váljon. Az Alkotmánybíróság 140/2010. (VII. 8.) AB határozatában kiemelte, hogy a normavilágosság sérelmét eredményezi, ha a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt lehetővé válik a szubjektív, önkényes jogalkalmazás.

A fentiekre tekintettel megállapítjuk, hogy a Kormány a Ht. hatálybalépése óta nem tett eleget a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontjában, valamint a 15. pontjában foglalt jogalkotási kötelezettségének, valamint nem gondoskodott a hulladékgazdálkodással kapcsolatos fogalmak összhangjának megteremtéséről, ezáltal a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

2. A hulladékgazdálkodási bírságot megalapozó tényállások szabályozása

A hulladékgazdálkodási felelősségi rendszer elsődleges alapját a Kvt., illetőleg a Ht. általános felelősségi szabályai alkotják. A Kvt. 101. §-a általános értelemben kimondja, hogy a környezethasználó – büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi – felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért a Kvt.-ben, és a más jogszabályokban meghatározott módon.

2.1. A Ht. 86. § (1) bekezdése⁸¹ határozza meg azokat az esetköröket, melyekben a Ht. alapján hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának van helye. A hulladékgazdálkodási bírságot megalapozó tényállásokat a Hbkr. tovább differenciálja, azonban az RHgt. 49. § (1) bekezdése és a Ht. 86. § (1) bekezdéseinek – alábbiakban kifejtett – lényeges fogalmi és tartalmi különbségei miatt a hatályos Ht. és a Hbkr. között jelenleg nincsen koherencia és a Hbkr. a Ht. 86. § (1) bekezdésében foglalt tényállások szempontjából alapvetően hiányos. Ez az előző pontban meghatározott fogalmi bizonytalanságok kapcsán is sok problémát vet fel a jogalkalmazás során. A Ht. 86. § (2) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási bírságot *egyszerű bírsággént, mérlegelési szempontok alapján megállapított bírsággént vagy alapbírság és módosító tényezők szorzataként megállapított bírsággént* kell kiszabni. E jogszabályi rendelkezések azt valószínűsítik, hogy vagylagosan három féle bírság-típus létezik, azonban a Ht. 86. § (2) bekezdésében a három nevesített bírságtípus alapján a Hbkr. rendelkezései nem egyértelműek.

⁸¹ Ht. 86. § (1) Az a természetes vagy jogi személy, egyéni vállalkozó, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely) *a*) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti, *b*) hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, nyilvántartásba vételhez vagy bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás, nyilvántartásba vétel vagy bejelentés nélkül, továbbá attól eltérően végez, vagy *c*) a melléktermék előállításáról vagy készítéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol, azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet szerint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi.

Nem dönthető el a Hbkr. rendelkezései alapján továbbá, hogy ezen alapbírság és szorzószám megállapítása nélkül, *fix összegben*, valamint *maximált összegben* megállapított, bírságtételek a Ht. 86. § (2) bekezdésében meghatározott bírságtípusok közül mennyiben feleltethetők meg az *egyszerű bírság* valamint a *mérlegelési szempontok alapján megállapított bírság-típussal*.⁸²

Az OKTF ezzel kapcsolatosan a vizsgálathoz adott tájékoztatásában kifejtett álláspontja szerint ezek az adminisztratív jellegű jogsértések nem tekinthetők csekély súlyúnak, mivel a Hbkr. külön rendelkezik azok bírságtételeit illetően.

Az RHgt. ezt a diszjunktív tipizálást korábban nem tartalmazta, ennek következtében a Hbkr. sem tipizálja egyszerű bírsággént, vagy mérlegelési szempontok alapján megállapított bírsággént a szankciókat. Csupán arra utal a Hbkr. 1. § (1) bekezdésben, hogy „a bírság mértéke – a 2. § (4)-(8) és a 3. § (4) bekezdésében foglaltak kivételével – az e rendeletben meghatározott alapbírságok és az azt módosító tényezőkhöz hozzárendelt szorzószámok szorzataként, a mellékletben foglaltak szerint számított összeg”.

A Ht. 86. § (2) bekezdés egyszerű bírság, valamint a mérlegelési szempontok alapján megállapított bírságra vonatkozó szabályokat a Hbkr. nem tartalmazza, hanem a bírság kiszabásának szabályait kizárólag a harmadik bírság-típus, vagyis az alapbírság és a módosító tényezők szorzataként kiszabott bírság alapján állapítja meg. Szükséges ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának álláspontja szerint az alapbírság meghatározása már mérlegelés eredménye, mert a Hbkr. az alapbírság összegét, mint legmagasabb értéket határozta meg.⁸³

Megállapítható erre is tekintettel, hogy a Ht. és a Hbkr. hatályos szabályozása közötti összhang alapvetően hiányos.

Harmadrésről a szankcionálandó tényállások tisztázása az „ugyanazon jogsértés” kitételének problematikáját is feloldaná, ugyanis a Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában,⁸⁴ valamint a Hbkr. 2. § (4) bekezdés b) pontjában,⁸⁵ valamint 3. § (2) bekezdés b) pontjában⁸⁶ található „ugyanazon jogsértés ismétlődése” kitételével kapcsolatban nem egyértelmű, hogy az alatt az alapbírságot megalapozó jogalapot, magát a cselekményt, vagy a tényállást kell-e érteni.

A Földművelésügyi Minisztérium álláspontja szerint akkor ismétlődő az ugyanazon jogsértés amennyiben azt ugyanolyan jellegű hulladékkal, ugyanolyan cselekménnyel követték el. Míg az „ugyanazon jogsértés ismétlődésének kérdése” kapcsán az OKTF álláspontja szerint nem állapítható meg egyértelműen, hogy az adott eljárásban vizsgált tényállásokat kell-e figyelembe venni, vagy egy korábbi eljárás tárgyát képező tevékenységet.

Mindezekre tekintettel megállapítjuk, hogy a hulladékgyűjtési bírságot megalapozó tényállások nem koherens szabályozása *a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

⁸² Összefoglaló vélemény 102-103. o.

⁸³ Összefoglaló vélemény 102-103. o.

⁸⁴ Ht. 86. § (5) A hulladékgyűjtési bírság

a) a visszafordíthatatlan környezetkárosítást okozó,

b) az ugyanazon jogsértés ismétlődésével vagy egyéb súlyosbító körülmény felmerülésével megvalósuló, vagy

c) a hulladékgyűjtési tevékenységet ellenőrző környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetésével, ellenőrzésének akadályozásával együtt járó

jogsértés esetén nem mérsíkelhető.

⁸⁵ Hbkr. 2. § (4) bekezdése alapján az alapbírság, szorzószám megállapítása és az 1. § (5) bekezdés szerinti mérlegelés nélkül a jegyző a bírságot, a jogsértés súlyát figyelembe véve 1500 és 50 000 Ft között állapítja meg, az alábbiak együttes teljesülése esetén:

a) a jogsértés nem jár környezetvesztéssel, környezetszennyezéssel vagy környezetkárosítással,

b) ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése nem áll fenn,

c) a jogsértés nem veszélyes hulladékkal kapcsolatos,

d) a jogsértéssel érintett hulladék mennyisége nem haladja meg az adott településen a háztartásokban keletkező települési hulladék átlagos havi mennyiségét.

⁸⁶ Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak szerint a legmagasabb mértékben kell megállapítani az alapbírságot, ha ugyanazon jogsértés ismétlődése, illetőleg egyéb súlyosbító körülmény felmerülése valósult meg

3. A jogsértő magatartás súlyával való arányosság kérdése

A környezetvédelmi bírság objektív alapú (alapvetően nem a vétkességtől, hanem a negatív eredménytől függő) felelősségi forma, melynek alapjait a Kvt. környezetvédelmi bírságokra vonatkozó rendelkezéseiben találjuk.⁸⁷

A hulladékgazdálkodási bírság – a környezetvédelmi bírsághoz képest – sajátos (szakigazgatási) szankcióként jelenik meg mind a hazai szabályozásban, mind az uniós jog vonatkozásában. A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98 EK irányelv 36. cikk (2) bekezdése a tagállamok kötelezettségévé teszi, hogy állapítsák meg az irányelv rendelkezéseinek megszegése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó rendelkezéseket. A szankcióknak hatékonyak, *arányosnak* és visszatartó erejűnek kell lenniük. A Kvt. fent idézett 106. §-a is a jogsértő magatartás súlyához – így *különösen az általa okozott környezetszennyezés, illetőleg környezetkárosítás mértékéhez, időtartamához és ismétlődéséhez* – igazodó környezetvédelmi bírság fizetését írja elő.

Ez a követelmény a Hbkr. 1. § (2) bekezdésében is megjelenik, amely szerint a bírság megállapítása során figyelembe kell venni: a) a jogsértő magatartás konkrét veszélyességét vagy károsító hatását; b) a jogsértésnek az ország, illetve a térség hulladékgazdálkodási helyzetére gyakorolt hatását; c) a bekövetkezett kár mértékét és a helyreállíthatóság lehetőségét, kár hiányában a jogsértéssel esetlegesen szerzett előnyt, elhárított hátrányt.

Az előző pontban összefoglalt, a Ht. és a Hbkr. közötti koherencia hiányából is következik, hogy az Irányelv 36. cikk (2) bekezdése és a Kvt. 106. §-ban megállapított arányosság követelményét a Hbkr. 1. § (2) bekezdése, valamint az alpbírság tekintetében az 1. § (5) bekezdése csak *részlegesen* érvényesíti, ezért a jogsértő magatartás súlyával való arányosság követelményének megítéléséhez vizsgálni kell a fix összegű, valamint az alpbírság és módosító tényező szorzata alapján *kiszabott bírság arányosságának* kérdését, a *több tényállás alapján kiszabott bírság* kérdését, a *bírság mérséklésének* kérdéseit, valamint a *kiszabható bírság felső határa hiányának* a problematikáját.

3.1. A Hbkr. 2. § (5) bekezdése a tájékoztatási, bejelentési, nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása, hulladékgazdálkodási terv készítésének hiánya esetén fix összegű, kétszáz ezer forintnyi bírság kiszabását kötelezővé teszi. Nincs lehetőség annak mérséklésére, hiszen nincsen alpbírság, amit mérsékelhetne a hatóság, sem pedig – mivel a Kúria jogértelmezése szerint ez a cselekmény nem minősíthető csekély súlyú⁸⁸ jogsértésnek – annak mellőzésére.⁸⁹ A 12/2011. (III. 23.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ilyen típusú kötelezettségek a hatósági ellenőrzési eljáráshoz tartoznak. A kötelezettség teljesítésének elmaradása a hulladékgazdálkodás területén azzal a veszéllyel jár, hogy a hulladék kikerülhet az állami ellenőrzés alól, vagy be sem kerül oda, s ezáltal mind a jelen, mind a jövő szempontjából ellehetetlenítheti az emberi egészséget vagy a környezet állapotát veszélyeztető, károsító hatások elleni – akár azonnal szükségessé váló – fellépést. Emiatt kiemelt jelentősége van annak, hogy az állami ellenőrzéshez szükséges információkat az érintettek maradéktalanul megadják. A Hbkr. hatályba lépése óta az adminisztratív jellegű kötelezettségek folyamatosan bővültek, melyek betartásának elmaradása nem minden esetben vezethető vissza szándékos magatartásra, gyakran a kötelezettségek teljesítésére csak néhány nap vagy néhány hét állt rendelkezésre és az állam által elkészített útmutatók sem minden esetben könnyítették meg a jogkövetést.

⁸⁷ Bándi Gyula (Szerk.): Hulladékgazdálkodási kézikönyv I. - Környezetvédelmi kiskönyvtár 11. Complex Kiadó Budapest. 2002. 321. oldal

⁸⁸ A csekély súly megítélésének problematikájáról a jogtudományban lásd bővebben Szurovecz Zoltán: A csekély súly megítélése a hulladékgazdálkodási jogsértésekben. Agrár- és Környezetjog. 2015. 18. szám. 19-33. oldal.

http://epa.oszk.hu/01000/01040/00020/pdf/EPA01040_agrar_es_kornyeztjog_2015_18_019-033.pdf

⁸⁹ A Hbkr. ugyanúgy kétszáz ezer forinttal rendeli büntetni azt a gazdálkodó szervezetet, amely nem tesz eleget a tevékenysége során keletkező kétszáz kilogramm papírhulladékra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségének, mint azt, amely ugyanezt a jogsértést több tonna veszélyes hulladékra nézve követi el. Varga Eszter: A hulladékgazdálkodási bírság megállapításával kapcsolatos bírósági gyakorlat, a bírság kiszabásának anomáliái. 5. oldal

Hangsúlyozandónak tartjuk, hogy az *adminisztratív jellegű tevékenységet szankcionáló bírság funkciója a jogkövetés elérése, így szabályozásának is ezt kellene tükröznie*. Ennek kapcsán szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy a megfelelő útmutatók jelentős mértékben hozzájárulhatnak a hatósági jogalkalmazás egységesítéséhez és nem elhanyagolható a szerepük a kötelezettek jogkövető magatartásának előmozdításában sem, különösen akkor, ha egyes tevékenységek megítéléséhez szakmai konszenzusra van szükség, ahogy arra az OKTF is utalt válaszában. Nem feltétlenül jelent közvetlen környezeti kockázatot, ha a gazdálkodó szervezet a lejárt engedély birtokában, az engedély előírásait betartva végzi tevékenységét, és az utólag kiadott engedélyben foglaltaknak tevékenysége megfelel. Ebben az esetben a Hbkr., a hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes folytatása miatt maximum tízezer forint alapbírságot állapít meg.

Hasonló megállapítás vonható le a nem veszélyes építési-bontási hulladékkal, valamint az inert hulladékkal⁹⁰ kapcsolatos tevékenységről is, feltéve, hogy az nem jár együtt a környezet veszélyeztetésével, vagy károsításával. A jogsértést a veszély vagy károsítás hiányától függetlenül jelentős tömeg esetén aránytalanul magas bírsággal szankcionálhatják.

A Hbkr. szabályozásában az alapbírság alkalmazásával kiszámított bírság képletében a hulladék tömege szorzótényező. A Kvt. a környezetvédelmi bírság kiszabásának alapvető ismérvei között említi a jogsértő magatartás súlyával való arányosságot. Annak ellenére, hogy fenti esetekben a jogsértő magatartás nem feltétlenül okoz környezeti terhelést, a Hbkr. mégis irreálisan magas bírság megállapítását teszi lehetővé a jellemzően nagy súlyú hulladék esetében. Ezáltal a Hbkr. rendszere a környezetvédelmi bírságolás Kvt.-ben meghatározott jogalapja ellenére *nem a jogsértő magatartáshoz, hanem egyoldalúan a jogsértő magatartással érintett hulladék mennyiségéhez igazodik, mely aggályokat vet fel a környezetvédelmi bírsághoz kapcsolódó, a jogsértő magatartás súlyával való arányosság és egyidejűleg a jogbiztonság szempontjából*.

3.2. A hulladékgazdálkodási bírság arányossága kapcsán felmerül a több tényállás alapján kiszabott bírság problematikája is. Több tényállás⁹¹ alapján szabhat ki bírságot a hatóság például akkor, ha a vállalkozó a hulladékkezelési engedélyben meghatározott kezelhető hulladékmennyiséget túllépi, és egyúttal nem megfelelően teljesíti adatszolgáltatási kötelezettségét. Több jogsértés megvalósítása esetén nem alkalmazható a Hbkr. 1. § (2) bekezdése és az (5) bekezdése (alapbírság 25-100% közötti megállapítása) sem. A Hbkr. szerint az alapbírság ilyenkor kizárólag felfelé emelhető, azaz ebben az esetben a legsúlyosabban minősülő tényállás esetén kiszabható bírságösszeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni. Megjegyzendőnek tartjuk, hogy a hulladék mennyiségének túllépése közszolgáltató esetén azért is bekövetkezhet, mert őt hulladék befogadási kötelezettség terheli, erre azonban a Hbkr. nincs tekintettel az objektív alapú felelősség miatt.⁹² Kiemelendő az is, hogy a környezetveszélyeztetés és a környezetkárosítás önálló tényállási elem, azonban a Hbkr. nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy azokat mikor kell csak az alapbírság, illetve a szorzók megállapításakor figyelembe venni, vagy külön tényállásként is megállapítani. A kettő között lényeges különbség van az eltérő bírságtételek miatt.

⁹⁰ Az inert hulladék meghatározását jelenleg a bányászati hulladékok kezeléséről szóló 14/2008. (IV. 3.) GKM rendelet tartalmazza. E szerint olyan hulladék, amely semmilyen jelentősebb fizikai, kémiai vagy biológiai átalakuláson nem megy át. Az inert hulladék nem oldódik, nem ég, más fizikai vagy kémiai reakcióba nem lép, biológiai úton nem bomlik, nem befolyásol vele érintkezésbe kerülő anyagokat hátrányosan oly módon, hogy környezetszennyezést okozna, vagy károsítaná az emberi egészséget. A hulladék teljes kioldható anyagtartalmának, szennyezőanyag-tartalmának és a csurgalék ökotoxicitásának elhanyagolhatónak kell lennie, és különösen nem veszélyeztetheti a felszíni víz vagy a felszín alatti víz minőségét. Lényegében azonos definíciót tartalmazott a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet 2012. december 31-ig. Ezzel kapcsolatosan megjegyzendő, hogy az inert hulladék fogalmát a HJVMr. nem ismeri sem az 1. és 2. melléklet 01-es főcsoportjába tartozó ásványok kutatásából, bányászataból, köfejtéséből, fizikai és kémiai kezeléséből származó hulladékok, sem pedig a 17-es főcsoportba tartozó építési-bontási hulladékok között.

⁹¹ A Kúria kifejtette, hogy nem egy cselekménynek kell több tényállást megvalósítania, hanem több, bírságkiszabással fenyegetett jogsértő cselekmény miatt kerülhet sor az emelt összegű bírság kiszabására. (ld. 48/2013. számú közigazgatási elvi határozat)

⁹² A bírsággal kapcsolatos hasonló jellegű ellentmondásra hívta fel a figyelmet: Pump Judit: A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén, PhD értekezés, 272. oldal.

A Kúria az 1838/2008. számú közigazgatási elvi határozatában rámutatott arra, hogy több tényállás megvalósulása esetén a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget kötelező kiszabni. Egyes álláspontok szerint azonban, kizáró rendelkezés hiányában több tényállás esetén is alkalmazható a bírság mellőzésére vonatkozó rendelkezés, amennyiben a hatóság megállapítása szerint a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségzegés következményeire tekintettel csekély.⁹³

Az Alkotmánybíróság, valamint a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja szerint is kiemelt jelentősége van a bírság funkciónak. Több tényállás megvalósítása esetén a jogsértő eleve olyan bírsággal számolhat, mely esetében nincs lehetőség hatósági mérséklésre, mérlegelésre kizárólag a legsúlyosabb tényállás alapján kiszabható alpbírság felemelése körében van lehetőség, azaz elsődlegesen a bírság represszív funkciója érvényesül. Álláspontunk szerint szükséges lenne a tényállások megkülönböztetése aszerint, hogy a kiszabható, vagy a kiszabandó bírsághoz milyen funkció párosul.

A zöldlistás hulladékok országhatárt átlépő engedély nélküli szállítása ügyében a hatóság több tényállás alapján (engedély nélküli hulladékkezelés, valamint tájékoztatási kötelezettség elmulasztása) állapította meg a bírságot. Az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet 5. §-a szerint az e rendelet 2. §-ának (2) és (3) bekezdésében⁹⁴ előírt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása, illetve a hulladék jogellenes szállítása esetén a külön jogszabályban meghatározottak szerint hulladékgazdálkodási bírságot kell kiszabni. A hulladékszállításról szóló 1013/2006. EK rendelet 16. cikke „A szállítmány engedélyét követően fennálló követelmények” címszó alatt az a) és b) pontokban előírja ugyan a hatóság által hivatkozott előzetes tájékoztatási kötelezettséget, ez azonban csak a szállítás tényleges engedélyezését követő időszakra vonatkozik. A Kúria tárgyi ügyben úgy foglalt állást, hogy az engedély hiányában végzett hulladékszállítási tevékenység esetén az adatszolgáltatási kötelezettség nem kérhető számon.

Megfontolandónak tartom, hogy az engedély nélkül végzett hulladékkezelési tevékenység esetén a Hbkr. 2. § (5) bekezdésének első mondatában foglalt, tájékoztatási, adatszolgáltatási és nyilvántartási, bejelentési, valamint az egyedi hulladékgazdálkodási terv készítése kötelezettségének egyidejű elmulasztása ne alapozza meg a több tényállás alapján történő bírságkiszabást.

Fent kifejtettekre tekintettel, a Hbkr. rendszerének olyan átalakítása szükséges, amely a jogsértő magatartás súlyával arányosan a jogsértéssel okozott negatív környezeti hatások mértékét, továbbá a jogsértő magatartás elkövetőjének a jogsértés következményeinek felszámolására, valamint a jogellenes állapot megszüntetésére tett intézkedéseit teljes körűen és következetesen veszi figyelembe, s összhangban áll a bírság funkciójával. Másrészt javasoljuk a hulladékgazdálkodási bírság rendszerének átalakítását az enyhítő és súlyosító körülmények rendszerére építve. A bírság szempontjából kiemelten fontos szerepe van a hulladékgazdálkodási bírságokat megalapozó tényállások világos és egyértelmű szabályozásának, ugyanis az egy jogellenes magatartással elkövetett több tényállás alapján kiszabott, quasi halmazati jellegű bírságok, az egy elkövetett cselekményhez, és annak környezetet veszélyeztető potenciáljához képest aránytalanul magas bírság kiszabására adnak lehetőséget, ami felveti a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.

⁹³ Varga Eszter: A hulladékgazdálkodási bírság megállapításával kapcsolatos bírósági gyakorlat, a bírság kiszabásának anomáliái. 3. oldal

⁹⁴ 2. § (1) Az R. (a hulladékszállításról szóló 1013/2006. EK rendelet) 18. cikke szerinti bizonyos információkkal kísérendő hulladékok („zöldlistás” hulladékok) szállításához e rendelet 3. számú mellékletében meghatározott, kitöltött űrlap szükséges.

(2) „Zöldlistás” hulladék kivitele esetén a címzettnak a szállítmány átvételét igazoló aláírását is tartalmazó űrlap másolatát negyedévente, a negyedévet követő hónap 30-ig az R. 18. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti, a küldő ország joghatósága alá tartozó, szállítást szervező személynek meg kell küldenie a Főfelügyelőség részére.

(3) „Zöldlistás” hulladék behozatal esetén a szállítmányt kísérő, e rendelet 3. számú melléklete szerinti, a címzett által aláírt űrlap másolatát, a szállítmány beérkezését követő nyolc napon belül a címzettnak meg kell küldenie a Főfelügyelőség részére.

3.3. A Kúria⁹⁵ rámutatott arra, hogy a bírság megállapítása szempontjából különbséget kell tenni az olyan jogsértés között, amelyet engedély hiányában az engedély megkérésének szándéka nélkül követtek el és aközött, amelyet az engedély lejártát követően követtek el. A Hbkr. a bírsággal sújtott tényállások felsorolásánál ilyen szempontok figyelembe vételére nem utal a bírság mértékének megállapításánál. A bírság mérséklésére vonatkozó mérlegelési szempontok hiányára mind az OKTF,⁹⁶ mind a Kúria⁹⁷ felhívta a figyelmet. A bírság mérséklésére vonatkozó mérlegelési szempontrendszer világos és egyértelmű kialakítása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének részét képezi.

3.4. A bírság arányosságának kérdése kapcsán felmerült a Ket. 94. §-ban, valamint a Kkvtv. 12/A. §-ban meghatározott jogi eszközök alkalmazásának lehetősége és a Hbkr.-ben foglaltakkal történő összevetése is. A Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja a hatóság számára lehetőséget biztosít arra, hogy ha a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és legalább húsznapos határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére. A 94. § (2) bekezdés b) pontja szerint azonban nem alkalmazható a fenti lehetőség, ha azt jogszabály azért zárja ki, mert a jogszabálysértés a környezet vagy a természet fenntarthatóságát közvetlenül veszélyezteti vagy veszélyeztetné. A KvVM rendelet, mint kizáró jogszabály szerint a felhívásnak nincs helye a következő esetekben: a Ht. 86. § (1) bekezdésében meghatározottak megsértése a Hbkr. 1. § (3) bekezdésének c)–g) pontjában és 2. § (2) bekezdésének b), c) és g) pontjában meghatározott esetek szerint. Tekintettel azonban arra, hogy a felhívás alkalmazásának feltétele az ügyfél azon magatartása, hogy a jogszerű állapotot helyreállította, vagy a jogellenes magatartást megszüntette, és a Kúria értelmezése szerint, ha a jogsértés határidő elmulasztásában áll, akkor már nem orvosolható, felhívás alkalmazására ezekben az esetekben nem kerülhet sor.

A Kkvtv. 12/A. §-a⁹⁸ szerint a hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és közép vállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét. A Kúria 2/2013. számú közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozatában irányt mutatott arra vonatkozóan, hogy a Kkvtv. 12/A. §-a a kis- és közép vállalkozásokat érintő bármely hatósági eljárás során alkalmazandó, amennyiben a megállapított jogszabálysértés következtében emberi élet, testi épség vagy egészség közvetlen veszélye, környezetkárosodás, vagy tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértése nem következett be. A jogegységi határozat rámutatott arra, hogy a Kkvtv. 12/A. §-ában említett figyelmeztetés jogintézményét a Ket. nem ismeri, mely a hatósági jogalkalmazásban értelmezési nehézségeket vet fel. A Kúria kifejtette, hogy a figyelmeztetés, és a Ket. szerinti felhívás egyforma a tekintetben, hogy mindkettő jogellenes magatartást feltételez. A Kkvtv. alapján a bekövetkezett, nem reparálható, befejezett jogsértés esetén a bírság kiszabása helyett a hatóság figyelmeztet a jogsértés tényére és arra, hogy ismétlődés esetén sor került a bírságolásra.

⁹⁵ Kfv.VI.37.271/2011/6.

⁹⁶ Lásd 3.2.3.2. pontban foglaltakat

⁹⁷ Összefoglaló vélemény. 292. oldal

⁹⁸ Kkvtv. 12/A. § (1) A hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és közép vállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén – az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve – bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét. (2) Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, ha a) a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet, b) a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás megvalósulásával környezetkárosodás következett be, c) a tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértésére került sor, vagy d) a jogsértésre a személyeknek koruk, hiszékenységük, szellemi vagy fizikai fogyatkozásuk miatt különösen kiszolgáltatott, egyértelműen azonosítható csoportjához tartozó személlyel szemben került sor, e) a vállalkozás megsérti a békéltető testületi eljárásban fennálló, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 29. § (11) bekezdésében meghatározott együttműködési kötelezettségét.

A Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazhatósága pedig feltételezi – többek között a folyamatosan elkövetett jogsértés okán – a jogszerű állapot helyreállításának lehetőségét, mely határidő tűzésével, a jogkövetkezményekre való figyelmeztetés mellett előírható. A Kúria álláspontja szerint a jogalkalmazó akkor jár el helyesen, ha először megvizsgálja a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja szerinti eljárás lehetőségét. Ezzel eleget tesz a fokozatosság elvének, mivel felhívás esetén a hatóság nem alkalmaz szankciót, szemben a Kkv tv. által előírt figyelmeztetéssel, amelyre akkor kerülhet sor, ha a Ket. fenti szabálya a Ket. 94. § (2) bekezdés előírásai miatt nem alkalmazható, vagy jogkövető magatartás híján nem vezetett eredményre. A Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja szerinti eljárás esetén tehát a hatóság – nem fellebbezhető – végzésben határidő tűzésével kötelezi az ügyfelet a jogsértő magatartás megszüntetésére, a jogszerű állapot helyreállítására, ezzel hatósági eljárás megindítása nélkül kezeli a helyzetet. Amennyiben a 94.§ (1) bekezdés a) pontja nem alkalmazható, akkor a 94.§ (1) bekezdés b) pontja szerint a hatóság hivatalból megindítja az eljárást. A hatóság azonban ekkor nem az ágazati normában előírt eljárást folytatja le, és nem az ott előírt bírság szankciót alkalmazza, hanem visszatér a Kkv tv.-hez és érdemi – fellebbezhető – határozatában figyelmeztetést alkalmaz az ott előírt kivételek figyelembe vételével. A Kúria utalt a Kkv tv. 12/A. §-ában rögzített „az első esetben előforduló jogsértés esetén” kitételekre is. Az első esetet ugyanis – a különböző szervezetek által lefolytatott eljárásokat feltételezve – lehetetlen beazonosítani, majd sorrendbe állítani. A Ket. 94.§ (3) bekezdése kimondja, hogy a hatóság az (1) és (2) bekezdésben foglaltak ellenőrzése céljából nyilvántartást vezet. Ez és bármely más nyilvántartás azonban csak meghatározott hatóság nyilvántartása lehet, meghatározott hatósági ellenőrzés során megállapított jogsértések regisztrálása céljából. Ennek tükrében az első jogsértés, amelynek következménye bírság helyett a figyelmeztetés lehet, minden esetben az adott típusú ellenőrzés és hatóság nyilvántartása szerinti jogsértés, azaz minden hatóság előtt mód van egy első jogsértésre, amely nem „egyetlen” jogsértést jelent.

Megállapítható, hogy a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjának alkalmazásáról rendelkező KvVM rendelet az alpbírság mértékét ismertető táblázat első és utolsó tényállása kivételével a többi tekintetében kizárja a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazhatóságát. *Vagyis a kiszabható bírságok jelentős részében kizárt a felhívás alkalmazása, attól függetlenül, hogy orvosolható-e a jogsértés a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával.* Kis- és középvállalkozások esetén ugyanakkor a Kkv tv. lehetőséget biztosít a törvény hatálya alá tartozó vállalkozások esetében a felhívás alkalmazásának kizártságától függetlenül figyelmeztetés alkalmazására, mely esetben a jogsértésnek nincs anyagi vonzata.

A Hbkr. 4. § (2) bekezdése szerint lehetőség van a bírság kiszabása mellőzésére, amennyiben a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségzegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen.

A Hbkr. rendszerében egyfelől a jogsértés és tevékenység, vagy mulasztás csekély súlya következtében a „büntetés, vagy intézkedés” szükségtelensége; másrészt a jogsértő állapot elhárítására tett önkéntes és hatékony intézkedések alapján a felhívás és figyelmeztetés alkalmazásának lehetőségével kapcsolatosan a nem egyértelmű és koherens jogi szabályozásból adódó jogalkalmazási nehézségek; továbbá a Ht. és a Hbkr. koherenciájának hiánya, valamint a Hbkr. szabályainak a környezeti és gazdasági fenntarthatóság követelményének nem egyformán megfelelő volta az arányosság és a fokozatosság elvét nem érvényesítik kiegyensúlyozottan és következetesen.

A fentiekre tekintettel, továbbá a Kúria döntéseire, és az OKTF csekély súly megítélésével kapcsolatos álláspontjára figyelemmel is megállapítható, hogy a Ket. 94. § (1) bekezdésében meghatározott felhívás, valamint a Kkv tv. 12/A. §-ban lévő figyelmeztetés

jogintézménye több jogértelmezési problémát is felvet, ami az egészséges környezethez való joggal összefüggően, az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében foglalt helyreállítás elve, valamint a Ket.-ben foglalt fokozatosság elve szempontjából is aggályos. Álláspontunk szerint a tevékenység, vagy mulasztás csekély súlyára, valamint az elkövetést, vagy kötelezettségszegést követően, a megvalósult tényállással összefüggésben megtett reparációs intézkedésekre tekintettel – a bírság mellőzése mellett – indokolt a hatósági mérlegelését lehetővé téve a Ket. 94. § (1) bekezdésében foglalt felhívás⁹⁹ lehetőségének szélesebb körben való biztosítása a Ht. alapján a hulladékgazdálkodási és hulladékkezelési tevékenységgel megvalósított jogellenes magatartások azon körére, amelyekkel összefüggésben a környezet vagy a természet állapota fenntarthatóságának közvetlen veszélyeztetése kizárható.

Megállapítottuk, hogy a bírság mérséklésére vonatkozó mérlegelési szempontrendszer világos és egyértelmű kialakításának hiánya, valamint ezzel összefüggésben a jogszabályok fentiek szerinti összhangjának részbeni hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint ezzel kapcsolatban az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot okoz.

3.4. Kiszabható bírság felső határának hiánya

A közigazgatási felelősség körében a Hbkr. rendszere a fix bírságok kivételével, a hulladék tömegével arányosan növekvő bírság megállapítást tesz lehetővé, mert a bírság képletében a tömeg (az M szorzótényező) szerves része, így a hulladék tömegének növekedésével a bírság összege is emelkedik. *A kiszabható bírságnak – erre vonatkozó külön rendelkezés hiányában – nincs jogszabályban rögzített felső határa.*

Az egészséges környezethez való jog mellett az Alaptörvény XXI. cikkének második bekezdése szerint: aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

A 309/B/2007. AB határozatban kifejtésre került, hogy a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során, és az is meghatározásra került, hogy a jogalkotó döntési szabadságának azonban az Alkotmány rendelkezései korlátot szabnak. Ebből a szempontból hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság 996/G/1990. AB határozatában kiemelte, hogy az állam kötelessége a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítése. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában hangsúlyozta továbbá, hogy a természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása pedig visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Kifejtette, hogy a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. A prevenció jelentőségét a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat a természeti erőforrások védelmének vonatkozásában is hangsúlyozta.

Megállapítjuk, hogy a Hbkr. tömegalapú bírságolási rendszere, amely nem szolgálja a helyreállítást, ott ahol annak jelentősége lehet, s egyidejűleg nem kellően differenciál a szankcionált tevékenységek között és a környezetre való veszélyesség alapján, ellentétes a környezetvédelmi szankció hatékonyságának az Irányelvben kifejtett követelményével, valamint az Alaptörvényben foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal.

4. A hulladékgazdálkodási bírság reparációs funkciója

A hulladékgazdálkodási bírság a környezetjog egyik alapelvének, a „szennyező fizet” alapelvének a jogi megtestesülése, mely az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében is megjelenik, miszerint aki a környezetben kárt okoz, köteles azt helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

⁹⁹ A Kktv. 12/A. §-ban foglalt figyelmeztetésre vonatkozó rendelkezéssel összhangban

A „szennyező fizet” elve kezdetben gazdasági elvként, majd környezetpolitikai elvként, jelenleg környezetjogi elvként is megjelenik, amelynek gyökere a környezetvédelmi igazságosságra vezethető vissza és ezáltal erkölcsi és társadalmi aspektusai is vannak.¹⁰⁰ Ennek az alapelvnek az Alaptörvényi szinten megjelenő rendelkezése azonban a „szennyező fizet” elve csak egy szűk értelemben vett megközelítése. Az elv értelmében nem csak a károkozó magatartáshoz kapcsolódik fizetési kötelezettség, illetőleg az elv teljesüléséhez nincs szükség feltétlenül károsodás bekövetkezéséhez, amelyből az is következik, hogy nemcsak a helyreállítási költségek megfizetéséhez köthető a pénzügyi teljesítés.¹⁰¹

Az Alaptörvényben foglaltak alapján a hulladékgazdálkodási bírságnak elsősorban a reparációs funkciója jelenik meg, és erre tekintettel a környezetben okozott károk helyreállítására kellene annak költségét fordítani. A Hbkr. a helyreállítás lehetőségét a bírság mérsékléséhez kötötten szabályozza, és az alól kizárja a környezetveszélyeztetést és környezetkárosítást, így a környezethasználót semmi sem ösztönzi arra, hogy a helyreállításért tegyen, hiszen a kiszabott bírság teljes összegét helyreállítási tevékenységétől függetlenül meg kell fizetnie. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási bírságok a központi költségvetés részét képezik, a hulladékgazdálkodási bírságból befolyt összegek reparációs jellegű felhasználását már nehezen lehet nyomon követni. A 60/2009. (V. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az objektív alapú közigazgatási bírságok jellemzője volt, és egyfajta indokoltságát támasztotta alá az, hogy a bírság bevételek olyan elkülönített alapba kerültek, melyek a védett értékekre tekintettel pénzügyi forrást teremtettek a reparációhoz. *Mindezekre tekintettel javasoljuk olyan prevenciós szabályok megalkotását, melyek a helyreállításra, illetve a veszélyeztetés megszüntetésére ösztönöznek, valamint felhívjuk a jogalkotó figyelmét a hulladékgazdálkodási bírságból származó bevétel elkülönítésének fontosságára annak érdekében, hogy azt a jogellenes hulladékgazdálkodási tevékenység által okozott közvetlen károk felszámolására és a veszélyek elhárítására lehessen fordítani, felhasználása nyomon követhetővé váljon.*

Összegzés

1. A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megjelenő jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az Alaptörvény XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott a Kormány azzal, hogy a Ht. hatálybalépése óta nem gondoskodott a Hbkr. szabályozásának a Ht. korábbi törvényi szabályozáshoz képest új fogalmi és szabályozási szerinti módosításáról a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontjában foglalt felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettsége alapján.

2. Megállapítottuk továbbá, hogy a jogalkotó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megjelenő jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az Alaptörvény XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott a Ht. 86. § (1) bekezdésében foglalt hulladékgazdálkodási bírságot megalapozó tényállásoknak, illetve a 86. § (2) bekezdésében foglalt bírságtípusoknak megfelelő szabályozás hiánya miatt fennálló inkohérens (pl. melléktermék fogalmának hiánya; „ugyanazon jogsértés” fogalmának problematikája) szabályozásával. A tényállások bizonytalan megfogalmazása a jogszabály címzettjei számára nem biztosítják az adott magatartás, illetőleg mulasztás jogi következményeinek kiszámíthatóságát, amely a hatósági jogalkalmazás szempontjából sem alkalmas a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítására és egyidejűleg közvetlenül a környezetet is veszélyezteti.

¹⁰⁰ Csák Csilla: A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. Miskolci Jogi Szemle. 9. évfolyam (2014) 1. szám. 21. oldal

¹⁰¹ Csák Csilla: A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. Miskolci Jogi Szemle. 9. évfolyam (2014) 1. szám. 23. oldal

3. Álláspontunk szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megjelenő jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményén túlmenően, az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozza a 2008/98/EK irányelv 36. cikk (2) bekezdésében foglalt *jogsértő magatartás súlyával való arányosság követelményének hiánya*

- a) az alapbírság és módosító tényező szorzata alapján kiszabott bírság kapcsán,
- b) a több tényállás alapján kiszabott bírság kapcsán,
- c) a bírság mérséklésére vonatkozó mérlegelési szempontrendszerre vonatkozólag,
- d) a fokozatosság elve alapján a tevékenység, vagy mulasztás csekély súlyára, továbbá a jogsértést követően a jogszerű állapot és a jogsértéssel okozott, csekély mértékű környezetveszélyeztetés megfelelő elhárítására megtett intézkedésekre figyelemmel a Ket. 94. § (1) bekezdésében meghatározott felhívás, valamint a Kkvvtv. 12/A. §-ban lévő figyelmeztetés jogintézményének jelenleginél szélesebb körű alkalmazhatósága kapcsán a fix összegű, valamint az alapbírság és módosító tényező szorzata alapján kiszabott bírság kapcsán, és
- e) a kiszabható bírság felső határa hiányának tekintetében.

4. Megállapítható, hogy a Hbkr. szabályozása csak részben biztosítja, hogy az Alaptörvény szellemiségéből fakadóan a hulladékgazdálkodási bírság alkalmas legyen a jogérvényesítő és a reparációs funkciók ellátására, s hozzájáruljon az egészséges környezethez való jog és a természeti erőforrások következetes és kiszámítható védelméhez. Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében a környezeti károkkal kapcsolatosan elsődlegesen megfogalmazott *környezeti helyreállítási kötelezettségre* tekintettel, álláspontunk szerint az egészséges környezethez való jog érvényesülése tekintetében kiváltképp szükséges a *hulladékgazdálkodási bírság reparációs jellegű funkciójának* jogszabályi garanciákkal és anyagi garanciákkal való kialakítása, olyan módon, hogy a hulladékgazdálkodási bírságból befolyt összegek reparációs jellegű felhasználása átlátható és nyomon követhető legyen.

Intézkedéseink

1. A jelentésünkben feltárt visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérjük* a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Sr.) 73. § (1) bekezdés b) pontja alapján a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős *földművelésügyi minisztert*, hogy

a) a *Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontjában kapott felhatalmazása alapján* tegyen eleget a jogalkotási kötelezettségének és készítse elő a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet tervezetét, amely a Ht. 86. § (1) bekezdésének a)-c) pontjaiban foglalt tényállásoknak megfelelően biztosítja azt, hogy a környezetvédelmi hatóság e tényállások szerinti magatartást tanúsító természetes vagy jogi személyeket, egyéni vállalkozókat a hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezhessen.

Kérem, hogy ennek során

– olyan szabályozást alkosson, mely egyértelművé teszi a hulladékgazdálkodási bírság funkcióját, előtérbe helyezi a jogkövetést, az emberi egészség, valamint a környezeti veszélyek és károk megelőzését és a károk bekövetkezése esetén a helyreállítást, a természeti erőforrások védelmét a hulladékhierarchia következetes érvényesítésén keresztül;

– gondoskodjon a *Ht. és a hulladékgazdálkodási bírságról szóló végrehajtási rendelet fogalmi összhangjának* megteremtéséről, a jogalkalmazó által a – jelen jelentésben is megfogalmazott – jogalkalmazási és jogértelmezési problémák feloldásáról;

– vizsgálja felül a *hulladékgazdálkodási bírsággal sújtott tényállások* szabályozásának hiányosságait, és azokat a Ht. 86. § (1) bekezdésében foglalt tényállások alapján a jogbiztonság és a normavilágosság követelményeinek megfelelően szabályozza, figyelemmel a jelentés megállapításaira;

– vizsgálja felül a *hulladékgazdálkodási bírság számításának* jelenlegi rendszerét abból a szempontból, hogy az arányos-e a jogsértés súlyával és a bírság visszatartó erejét hatékonyan eszközli-e, valamint fontolja meg egy a hulladékgazdálkodási bírság megállapításának és kiszabásának módját, mértékét szabályozó – alábbi észrevételeimet figyelembe vevő – új kormányrendelet előkészítését. Erre tekintettel:

- tegye lehetővé, hogy a *környezeti terhelést nem okozó jogsértéseknél* a bírság a jogsértő magatartás súlyához igazodjon;
- biztosítsa, hogy *több tényállás* megvalósítása esetén is legyen lehetőség az alaphírság mérséklésére (pl. dolgozzon ki olyan rendszert, amelyben az engedély nélkül végzett hulladékkezelési tevékenység megvalósításával egyidejűleg az adminisztratív kötelezettségek elmulasztása nem alapozza meg a több tényállás alapján történő bírság kiszabását);
- alakítsa ki a hulladékgazdálkodási bírságnak a jogsértés „csekély súlyára” tekintettel történő *mérséklésére vonatkozó mérlegelés* egyértelmű és világos szempontrendszerét;
- egyértelmű, a környezetvédelem szempontjait egyidejűleg és maradéktalanul biztosító feltételek előírásával fontolja meg a Ket. 94. § (1) bekezdésében meghatározott felhívás, valamint a Kkv. 12/A. §-ban foglalt figyelmeztetés jogintézményének alkalmazhatóságát a *fokozatosság alapelveinek* figyelembevételével;
- a környezethasználat komplex felelősségének érvényesítésére, valamint a környezethasználó megelőzési és helyreállítási kötelezettségére tekintettel, határozza meg a kiszabható *hulladékgazdálkodási bírság maximumát*, valamint a környezetveszélyeztetés és károsítás esetén is biztosítsa a *bírság mérséklésének lehetőségét a veszély elhárítása, illetve a helyre állítási kötelezettség teljesítése esetén*.

b) az egységes jogalkalmazói gyakorlat elősegítése érdekében a szakmai szervezetek bevonásával dolgozzon ki szakmai útmutatót a bírsággal szankcionálható tevékenységek egységes szakmai megítélése érdekében.

2. Az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az Sr. 92. § (1) bekezdése alapján az államháztartásra vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős *nemzetgazdasági minisztert*, hogy fontolja meg a hulladékgazdálkodási bírságból származó bevétel elkülönítésére vonatkozó jogszabályok megalkotásának kezdeményezését annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási bírságból származó államháztartási bevételek környezetvédelmi célokat, elsődlegesen az Országos Környezeti Kármentesítési Program finanszírozását biztosítsák; és így tegyen eleget az állam az Alaptörvény P) cikkében és XXI. cikkében foglalt környezetvédelmi kötelezettségének.

Budapest, 2015. december

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.