



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-1875/2017. számú ügyben  
(előzmény: AJB-2202/2016)

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna  
Érintett szervek: Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi  
Felügyelőség  
Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi  
Főfelügyelőség  
Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és  
Természetvédelmi Főosztály

2017.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1875/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

### **Az eljárás megindítása**

A Bejelentő 2014. február 20-án a Püspökszilágy, Kossuth Lajos utcában „porított-zúzott aszfaltból épített” járdával, majd 2014. február 25-én a Petőfi utcában csatornázási munkák után végzett „porított-zúzott aszfaltból készített” úttest ügyében írt közérdekű bejelentésének intézése miatt, panasszal fordult az alapvető jogok biztosához. Kifogásolta, hogy a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség, illetve jogutódja a Pest Megyei Kormányhivatal, továbbá az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség közérdekű bejelentését nem vizsgálta ki megfelelően. Beadványában azt sérelmezte, hogy az ügyben eljáró hatóságok a mai napig nem adtak választ arra a kérdésre, hogy a porított-zúzott aszfalt veszélyes hulladéknak minősül-e, az ilyen módon történt felhasználás megfelel-e a szakmai és környezetvédelmi előírásoknak, megállapítható-e a káros hatása az emberi szervezetre, illetve kötelezhető-e a megrendelő, kivitelező az anyag eltávolítására.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztososa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült az egészséges környezethez való jog, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam és az ügyben érintett szervek tájékoztatását kértem.

### **Az érintett alapvető jogok**

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági 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]

Az egészséges környezethez való jog *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”* [XXI. cikk (1) bekezdés]

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervezethez.”* (Alaptörvény XXV. cikk)

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum rendelet)

- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Hulladék tv.)
- az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény
- az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet (a továbbiakban: BM rendelet)
- a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló 20/2006. (IV. 5.) KvVM rendelet
- A hulladékjegyzékről szóló 72/2013. (VIII.27) VM rendelet

## Megállapított tényállás

### 1. A közérdekű bejelentés

A bejelentő megírta, hogy 2012. október közepén Püspökszilágy Község területén a Kossuth Lajos utcában Püspökszilágy Község korábbi polgármesterének a megbízásából, egy a csatornázást kivitelező Kft. (a továbbiakban: Kivitelező) végezte a járda átépítését. A páratlan oldalon (19-39 számú lakóházak előtt), így a saját ingatlana előtt is a járdalapokat veszélyes hulladéknak minősülő zúzott-porított aszfalt alapra helyezték, illetve a járdalapok mellett a kerítés és a szegélykő közötti részt zúzott-porított aszfalttal töltötték fel. A Petőfi utcában a csatornázási munkák után az úttesten nem állították helyre a szilárd burkolatot, a Kivitelező 2012 őszén az út felületére zúzott-porított aszfaltot terített le.

A Kossuth Lajos utcában a porított aszfalt jelenleg is megtalálható, a Petőfi utcát másfél évvel a veszélyes hulladék lerakása után, 2014. áprilisban szilárd aszfalt burkolattal látták el.

Az érintett 2014. február 20-án *közérdekű bejelentést* tett a **Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségnél (továbbiakban Felügyelőség)** a Püspökszilágy Kossuth Lajos utcában porított-zúzott aszfaltból épített járdával kapcsolatban, majd 2014. február 25-én bejelentését kiegészítette a Petőfi utcában a csatornázási munkák után porított-zúzott aszfaltból készített úttest ügyében.

A bejelentő megírta, hogy március 28-án a Felügyelőség Ellenőrzési Osztályához fordult levélben, mivel telefonos érdeklődésére azt a választ kapta, hogy nem fognak helyszíni ellenőrzést tartani.

A Felügyelőség a 2014. szeptember 21-én megismételt tájékoztatást kérő levelet követően október 29-én kelt levélben megírta, hogy a bejelentővel folytatott többszöri telefonos egyeztetést követően 2014. április 24. napján előre be nem jelentett hatósági ellenőrzést végeztek a bejelentésben foglalt utcákban. A Felügyelőség munkatársai megállapították, hogy a Kossuth Lajos utcában a járdalapok mellett zúzott aszfalt volt leterítve, melyet a járdalapok alapozásába építettek be.

A Felügyelőség KTF: 12606-8/2014. számú levelében kérte Püspökszilágy Község Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) tájékoztatását az ügygel kapcsolatban.

Az Önkormányzat tájékoztatása szerint a Kossuth Lajos utcai járda és úttest helyreállítása során keletkező másodlagos alapanyagokat a keletkezés helyén használták fel, amelyre az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet 3. § (3)-(4) bekezdései adnak lehetőséget.

A Felügyelőség a KTF: 12606-11/2014. számú levelében ismételten tájékoztatást kért az Önkormányzattól a keletkezett hulladékok mennyiségének, típusának, ill. a keletkezés és felhasználás helyének dokumentumokkal történő igazolása érdekében, amelyre további tájékoztatás az Önkormányzattól nem érkezett.

Az ismételt megkeresést követően a Felügyelőség munkatársa 2014. július 23-án újra helyszíni ellenőrzést tartott, és megállapította, hogy a 2014. április 24-i ellenőrzésen tapasztaltakhoz képest változás nem történt. Megállapítható volt továbbá, hogy a Kossuth Lajos utcában munkavégzés nem folyik, hulladék deponálása nem volt tapasztalható.

A Felügyelőség levele végén a Pkbt. 2. § (7) bekezdésére hivatkozott, amely szerint „A panasz vizsgálata mellőzhető a (6) bekezdésben meghatározott eseteken kívül akkor is, ha a panaszos a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő panaszát. A sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított az egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.”

Időközben a bejelentő a Felügyelőség eljárása miatt április 8-án az **Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséghez (a továbbiakban: Főfelügyelőség)** fordult panasszal.

A Főfelügyelőség április 28-án megkereste a Felügyelőséget, hogy küldje meg a tárgyi ügygel kapcsolatban keletkezett iratokat.

A Felügyelőség – 2014. május 26-án érkezett a 14/2611-6/2014. számon iktatott – válaszában (a továbbiakban: 1. Tájékoztatás) tájékoztatta a Főfelügyelőséget az aktuális helyzetről, továbbá arról, hogy 2014. április 24-én előre be nem jelentett hatósági ellenőrzést végeztek, amely során bebizonyosodott, hogy a Bejelentőnek részben igaza volt, mert a helyszíni szemle során kiderült, hogy zúzott-porított (mart) aszfalt volt található a helyszínen.

A Felügyelőség az 1. Tájékoztatásban kijelentette, hogy a Pkbt-nek megfelelően járt el, mivel a Bejelentőt többször is tájékoztatta telefonon keresztül, illetve kiemelte, hogy az ügyben 2014. május 8-án megkereste az Önkormányzatot.

A Felügyelőség által küldött, 2014. június 19-én iktatott levélben (a továbbiakban: 2. Tájékoztatás) értesítette a Főfelügyelőséget arról, hogy az Önkormányzat érdemben nem válaszolt a Felügyelőség által feltett kérdésekre.

Ezt követően a Főfelügyelőség az érdemi döntés meghozatalához 2014. július 15-én megkereste az Önkormányzatot, és tájékoztatást kért az alábbi kérdések vonatkozásában:

1. A Püspökszilágy, Kossuth utcában lévő csatornázási, útfelújítási, valamint a járda helyreállítása munkálatait ki végezte?
2. A csatornázási, útfelújítási, valamint a járda helyreállítási munkálatai során milyen típusú (azonosító kód) és milyen mennyiségű (t) hulladék keletkezett, és mi lett a hulladékok további sorsa?
3. Milyen információval rendelkeznek a Püspökszilágy, Kossuth utcában lévő csatornázási, útfelújítási, valamint a járda helyreállítási munkálatokkal kapcsolatban?
4. A járda helyreállításához felhasznált anyag (mart aszfalt) a Püspökszilágy, Kossuth utca csatornázási, útfelújítási munkálatai során keletkezett-e?
5. Amennyiben a járda helyreállításához felhasznált anyag nem a Püspökszilágy, Kossuth Lajos utca csatornázási, útfelújítási munkálatai során keletkezett, igazolják, hogy az honnan származott, illetve rendelkezett-e minőségi igazolással!

Az Önkormányzat 142/4/2014. iktatószámú válaszában ugyanazt a tájékoztatást küldte meg a Főfelügyelőségnek, mint a Felügyelőségnek, a keletkezett hulladékok mennyiségének, típusának, illetve a keletkezés és felhasználás helyének dokumentumokkal történő igazolására vonatkozóan válasz nem érkezett.

A Bejelentő 2014. július 20-án elektronikus levelében kérte a Főfelügyelőség tájékoztatását az ügygel kapcsolatban, amelyre a Főfelügyelőség 2014. július 29-én válaszolt.

Ezt követően 2014. július 28-án a Felügyelőség ismét tájékoztatást küldött a Főfelügyelőség részére, amelyben jelezte, hogy 2014. július 23-án ismét helyszíni ellenőrzést tartottak és megállapították, hogy a 2014. április 24-én tartott ellenőrzés tapasztalataihoz képest változás nem történt, munkavégzés nem folyt. Az ellenőrzésről készült jegyzőkönyv nem tért ki az anyag veszélyességének vizsgálatára.

A Főfelügyelőség 14/2611-18/2014. iktatószámú tájékoztatást kért a Felügyelőségtől, hogy milyen további intézkedéseket kíván foganatosítani az ügygel kapcsolatban (pl.: eljárás megindítása).

A Bejelentő a Főfelügyelőségnek címzett elektronikus levelében 2014. szeptember 22-én kért újra tájékoztatást az ügygel kapcsolatban.

A Főfelügyelőség 14/2611-20/2014. iktatószámmon ismét megkereste a Felügyelőséget, mivel a korábbi, 14/2611-18/2014. iktatószámú megkeresésre nem érkezett válasz.

A Felügyelőség válasza végül 2014. november 4-én érkezett meg a Főfelügyelőséghez, amelyben a Felügyelőség megírta (a továbbiakban: 3. Tájékoztató), hogy ismét megkereste az Önkormányzatot, azonban az ismételt megkeresésre az Önkormányzattól nem érkezett válasz.

A 3. Tájékoztatóban a Felügyelőség nem jelezte, hogy milyen intézkedéseket kíván megvalósítani a továbbiakban az ügyel kapcsolatban.

A fentiekre tekintettel a Főfelügyelőség kérte a Felügyelőséget, hogy a Főfelügyelőségre küldje meg az összes, az ügyel kapcsolatos dokumentációt, jegyzőkönyveket, a Bejelentőnek küldött tájékoztatásokat, valamint javasolta, hogy a Felügyelőség hívja fel a Kivitelező céget nyilatkozattételre meglévő engedélyeire vonatkozóan, illetve arra, hogy a tárgyi ügyel kapcsolatos tevékenysége alatt keletkezett-e hulladék, és ha keletkezett, akkor annak szállításáról, kezeléséről megfelelően, jogszabályoknak megfelelően gondoskodott-e.

A Főfelügyelőség a Pkbt. 2. § (2) bekezdése alapján 2014. december 10-én kelt levélben tájékoztatta a Bejelentőt, hogy az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig fog tartani, tekintettel arra, hogy a vizsgálat a tényállás tisztázásának szakaszában volt.

A Bejelentő álláspontja szerint ezt követően további tájékoztatást sem a Felügyelőségtől, sem a Főfelügyelőségtől nem kapott.

Fentiek alapján a Bejelentő 2014. november 10-én a **Pest Megyei Főügyészség Közérdekvédelmi Osztályához** (a továbbiakban: Főügyészség) fordult ügyészi intézkedés iránti kérelemmel. Beadványában hangsúlyozta, hogy álláspontja szerint a Felügyelőség tévesen panaszként kezelte közérdekű bejelentését, amelyet nem vizsgált ki teljes körűen. Kiemelte, hogy sem a Felügyelőség, sem a Főfelügyelőség nem adott választ egyetlen levélben sem arra vonatkozóan, hogy a porított-zúzott aszfalt hulladéknak, veszélyes hulladéknak minősül-e; a kérdéses hulladék eset szerinti felhasználása megfelel-e a szakmai és környezetvédelmi előírásoknak; megállapítható-e a kérdéses anyag egészségre káros hatása; és kötelezhető-e a megrendelő/kivitelező az anyag eltávolítására.

Beadványában kérte az ügyészséget, hogy intézkedése során vegye figyelembe a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló 20/2006. (IV. 5.) KvVM rendelet a hulladék hulladéklerakókban történő átvételével kapcsolatos eljárások és követelmények című 2. számú melléklete 2.1.-1. táblázatában foglaltakat, amely szerint: „*Nem tekinthető inert építési és bontási hulladéknak az a hulladék, amely külön jogszabályban szabályozott szerves vagy szervetlen veszélyes összetevőket (pl. azbesztet, bitument) tartalmaz vagy az építés során ilyen anyagokat használtak, illetve az épületben olyan termékeket tároltak vagy gyártottak, amelyekkel az építőanyagok szennyeződhetnek, és emiatt a hulladék már nem tekinthető inertnek.*”

Ugyanígy felhívta a figyelmet a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Hulladék tv.) 55. § (1) bekezdésére, amely alapján *a hulladék veszélyes hulladéknak minősül, ha az a hulladékjegyzékről szóló miniszteri rendeletben meghatározott hulladékjegyzékben veszélyes hulladékként szerepel, és megfelel a 2. § (1) bekezdés 48. pontjában foglalt fogalom meghatározásnak, amely szerint veszélyes hulladék: az 1. mellékletben meghatározott veszélyességi jellemzők legalább egyikével rendelkező hulladék.*

A hulladékjegyzékről szóló 72/2013. (VIII.27.) VM rendelet 1. számú melléklete alapján a hulladékjegyzék 17-es főcsoportja az Építési-bontási hulladék, illetve a 2. számú melléklet alapján 17.03 bitumen keverék, szénkátrány és kátránytermék; 17.03.01 szénkátrányt tartalmazó bitumen keverék; 17.03.02 bitumen keverék, amely különbözik a 17 03 01-től.

Álláspontja szerint a Hulladék tv. 1. melléklete szerinti H 7 veszélyességi jellemző tulajdonsággal rendelkeznek a járdaépítés során felhasznált anyagok, azaz „rákkeltőek (karcinogén)”: olyan anyagok és készítmények, amelyek belélegezve, lenyelve, vagy a bőrön keresztül felszívódva rákot okozhatnak, vagy annak előfordulási esélyét növelhetik.

Beadványát kiegészítette még az interneten fellelhető aszfalt és bitumen fogalom meghatározásokkal. (Wikipédia: Az aszfalt egy természetben előforduló szénhidrogén kőzet, amely kőolaj szilárdnak tűnő módosulataként a földfelszínen is előfordul. Leggyakoribb felhasználása az aszfaltburkolat, ami bitumen kötőanyagú, természetes és mesterséges adalékanyagokat, kőzúzalékot, homokot, illetve mészkőlisztet tartalmazó építőanyag. Bitumen: a bitumen a kőolaj lepárlásából visszanyert, sötét színű szénhidrogénelegy. Kisebb mennyiségben természetes állapotban is megtalálható, ilyenkor az – általában bányászott – anyakőzetből a bitument kioldják vagy kiolvasztják.)

A továbbiakban a Levegő Munkacsoport 2007-es „A sínek tovább bírják” című kiadványának 15 oldalán az aszfaltpor bizonyított rákkeltő (karcinogén) hatását emelte ki.

<http://www.levego.hu/kamionstop/kamionkiadvany1.pdf>

A Pest Megyei Főügyészség Közérdekvédelmi Osztálya 2015. január 8-án kelt állásfoglalásával a bejelentő kérelmét hatáskör hiányában elutasította.

A Főügyészség a bejelentő kérelme alapján az ügy vizsgálata során intézkedett a Felügyelőségtől a kapcsolódó iratok beszerzése iránt, melyekből megállapította, hogy a bejelentő 2014. február 20-án és 2014. február 25-én kelt közérdekű bejelentései KTF: 12606/2014. számon kerültek iktatásra a Felügyelőségen. Ezt követően 2014. március 28-án és 2014. április 2-án újabb elektronikus levelet juttatott el a bejelentő a Felügyelőség részére.

A bejelentésben közölt kivizsgálása érdekében a Felügyelőség ellenőrzést tartott 2014. április 24-én, mely során megállapították, hogy a bejelentésben foglaltaknak megfelelően a járda mellett márt aszfalt található.

A Felügyelőség ezt követően a 2014. május 8-án kelt levelében kérte Püspökszilágy Község önkormányzatának tájékoztatását az ügygel kapcsolatban, amelyre az Önkormányzat 2014. május 21-én kelt nyilatkozata 2014. május 28. napján érkezett meg a Felügyelőségre.

2014. július 24-én a Felügyelőség ismételt megkereste a Püspökszilágy Község önkormányzatát további adatok közlése, így a keletkezett hulladékok mennyiségének, típusának, illetve a keletkezés és felhasználás helyének dokumentumokkal történő igazolása érdekében.

A Felügyelőség 2014. október 29-én kelt KTF: 12606-14/2014. számú levelében tájékoztatta a bejelentőt az ügy állásáról, valamint 2014. december 1-jén kelt KTF: 12606-16/2014. számú levelében személyes megjelenésre hívta fel a Püspökszilágy Község önkormányzatának képviselőjét.

Ezt követően a Főügyészség megírta, hogy a Felügyelőség 2014. december 3-án kelt KTF: 12606-17/2014. számú tájékoztatása szerint az eljárás még folyamatban van.

A megállapított tényállás alapján a Főügyészség kifejtette, hogy az ügyészség törvényességi ellenőrzési jogköre nem terjed ki a más szervek által Pkbt. szerint lefolytatott panasz-, és közérdekű bejelentéssel kapcsolatos eljárások törvényességi ellenőrzésére, ezzel kapcsolatban tájékoztatta a bejelentőt az alapvető jogok biztosa Ajbt. 38/C. §-ának c) pontja szerinti felülvizsgálati jogköréről. Arra tekintettel azonban, hogy az eljárás a válasz idejekor még folyamatban volt, az áttételt a Főügyészség mellőzte.

A továbbiakban a Főügyészség kifejtette, hogy az eddig rendelkezésre álló adatok bűncselekmény gyanúját nem alapozták meg, így a Főügyészség közérdekvédelmi szakága részéről büntetőeljárás lefolytatásának kezdeményezése a válasz idejekor nem volt indokolt a büntetőjogi szakág felé.

Mindezek mellett a Főügyészség kérte a Felügyelőséget, hogy amennyiben a bejelentés kivizsgálása során beszerzett adatok alapján kötelezés vagy bírság kiszabása iránt hatósági eljárás megindítására kerülne sor, úgy arról a jövőben a Főügyészséget is tájékoztassák.

Tekintettel arra, hogy 2015. április 1-jétől a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség a jogutód Pest Megyei Kormányhivatalba történt beolvadással megszűnt, a Bejelentő 2015. május 15-én, majd november 18-án elektronikus levélben tájékoztatást kért a **Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálytól (a továbbiakban: Kormányhivatal)**, amelyre nem érkezett válasz.

A Bejelentő 2016. január 27-én, telefonon kereste meg a Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályát, ahol az ügy előadója az ügyszám ismertetése mellett elmondta, hogy az ügyben a kivitelezést végző céget megkeresi.

A bejelentő megírta, hogy a 2016. február 9-én kelt levélben a Kormányhivatal arról informálta, hogy jogelődje, a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség 2014. április 24-én előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzést tartott a területen, amely során megállapították, hogy a Kossuth Lajos utcában valóban a járdalapok mellett zúzott aszfalt volt leterítve, melyet a járdalapok alapozásába építettek be.

A Kormányhivatal tájékoztatójában kitért arra is, hogy 2015. december 1-jén adatszolgáltatásra szólította fel az ügyben érintett – a csatornázási, útfelújítási, járda-helyreállítási munkálatok – fővállalkozóját (a továbbiakban: Fővállalkozó).

A Fővállalkozó 2016. január 6-án kelt nyilatkozata alapján, a tárgyi területen a KEOP-1.2.0/2F/09-2009-0007 sz. program keretén belül az „Aszód és térsége Szennyvíztisztításának és csatornázásának fejlesztése” projektben a csatornahálózat fejlesztését, vezeték átépítését és felújítását valósította meg. Fővállalkozó alvállalkozója (a továbbiakban: Alvállalkozó), aki a Püspökszilágy településen a csatornázási munkákat végezte, és végül Alvállalkozó alvállalkozója volt a Kivitelező Kft.. A csatornázási, útfelújítási, valamint a járda helyreállítási munkálatok során mart aszfalt keletkezett, amelyet másodlagos alapanyagként hasznosítottak összesen 54 tonna mennyiségben. A helyreállítás a polgármesterrel egyeztetett módon történt. A keletkezett mart aszfaltot a helyszínen a Kossuth Lajos utcában hasznosították, más munkaterületre nem szállították át. A lap burkolatú és beton járda helyreállításakor a járda alap mart aszfaltból készült, továbbá a padka feltöltés is mart anyagú volt.

A helyszíni ellenőrzések során tapasztaltak és a rendelkezésre álló információk figyelembevételével a Kormányhivatal megállapította, hogy tárgyi ügyben további intézkedés nem szükséges.

A Bejelentő beadványában kihangsúlyozta, hogy a Kivitelező nyilatkozata több ponton is ellentmond a közérdekű bejelentésben foglaltaknak és álláspontja szerint valótlan állításokat tartalmaz. A nyilatkozat szerint a csatornázási, útfelújítási valamint a járda helyreállítási munkálatok során mart aszfalt keletkezett, amely másodlagos alapanyagként helyben lett hasznosítva csak a Kossuth Lajos utcában.

A Bejelentő véleménye szerint a csatornaépítés során nem keletkezett mart aszfalt. A kivágott egész aszfalt részeket a Kivitelező a sportpálya mellett felhalmozta, majd aprítógéppel összezúzták. A Kossuth Lajos utcában a járda nem tartalmazott aszfaltot, homokágyba fektetett betonlapokból állt a járda. A porított zúzott aszfaltot a közérdekű bejelentés szerint (melyhez fényképeket is mellékelte) több helyszínen is felhasználták, a Kossuth Lajos utcában járdát építettek belőle, a Petőfi Sándor utcában az úton teljes szélességben szétterítették 2012 év során és így is volt a 2014. áprilisi aszfaltozásig.

A Bejelentő 2016. február 12-én telefonon beszélt az ügy előadójával, aki elmondta, hogy a tájékoztatással kapcsolatban hozzájuk lehet panaszt beadni, felettes szervet nem tudott megnevezni, az ügyel kapcsolatban további tájékoztatást nem tudott adni. A Felügyelőségtől, a Főfelügyelőségtől és a Kormányhivaltól az alapvető jogok biztosához címzett, a közérdekű bejelentés felülvizsgálatára irányuló 2016. február 27-én kelt kérelem benyújtásáig nem kapott további választ a Bejelentő.

## **2. Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség válasza**

A bejelentésben foglaltak alapján illetve a tényállás tisztázása érdekében 2016. április 20-án kelt levélben megkerestem a Főfelügyelőséget és az ügyben rendelkezésre álló iratok megküldése mellett tájékoztatást kértem az alábbiak vonatkozásában.

- Eleget tettek-e az eljáró szervek (Felügyelőség, Kormányhivatal, Főfelügyelőség) a beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak? Álláspontja szerint jogszerű volt-e, hogy a Felügyelőség

- KTF:12606-14/2014. sz., 2014. október 29-én kelt levelében arról tájékoztatta a Bejelentőt, hogy az egy éven túli panasz érdemi vizsgálat nélkül elutasítható?
- Az eljáró szervek tételesen válaszoltak-e a Bejelentő kérdéseire (a porított-zúzott aszfalt veszélyes hulladéknak minősül-e, az ilyen módon történt felhasználás megfelelő-e a szakmai és környezetvédelmi előírásoknak, megállapítható-e a káros hatása az emberi szervezetre, kötelezhető-e a megrendelő, kivitelező az anyag eltávolítására?) amennyiben nem, mi ennek a tényleges indoka?
  - A csatornázási, útfelújítási, valamint a járda helyreállítási munkálatok során álláspontja szerint betartották-e a környezetvédelmi jogszabályi előírásokat? Keletkezett-e hulladék, és ha keletkezett, annak szállításáról, kezeléséről megfelelően gondoskodott-e a kivitelező? Kérem, jelölje meg a vonatkozó környezetvédelmi, hulladékkezelési jogszabályokat!
  - A Fővállalkozó nyilatkozatában foglaltak helytállóságát ellenőrizték-e? A tényállás teljes körű tisztázása érdekében folytattak-e bizonyítási eljárást? A felhasznált anyag származását a vállalkozó minőségi igazolással alátámasztotta-e?
  - Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

A Főfelügyelőség 2016. május 30-án kelt tájékoztatása zömmel megegyezett a Bejelentőnek 2014. december 10-én – a vizsgálat előre láthatólag 30 nappal hosszabb idejű elhúzódsáról szóló – tájékoztatással.

A megkeresésre küldött válaszlevél végén a Főfelügyelőség hozzáfűzte, hogy a Kivitelező cég javasolt nyilatkozatra felhívását követően a Felügyelőség 2014. december 18-án válaszolt a Főfelügyelőség 14/2611 -23/2014. iktatószámú megkeresésére.

A Felügyelőség tájékoztatásában (a továbbiakban: 5. Tájékoztatás) közölte, hogy a közérdekű bejelentést teljes mértékben kivizsgálta, és a kapcsolódó iratokat kérésre megküldte a Pest Megyei Főügyészség részére másolatban.

A csatolt iratokból a Főfelügyelőség megállapította, hogy a Felügyelőség meghallgatta az Önkormányzat alpolgármesterét. A beküldött jegyzőkönyv alapján az Önkormányzat épülete 2014. október 12-én leégett, így az alpolgármester nem tudta a Felügyelőség részére benyújtani a kért iratokat.

A Főfelügyelőség megítélése alapján a tárgyi ügy további ügyintézését nem igényelt, mivel a Felügyelőség nyilatkozata alapján a bejelentés teljes mértékben kivizsgálásra került, továbbá Felügyelőség tájékoztatta Bejelentőt tárgyi ügy összes szakaszát illetően.

Végezetül a Főfelügyelőség megírta, hogy a panasz kivizsgálása első fokon a Felügyelőség hatáskörébe tartozik, mindkét helyszíni ellenőrzésnél személyesen voltak jelen, illetve folyamatosan, rendszeresen, és a jogszabályoknak megfelelően tájékoztatták a Bejelentőt az ügy aktuális állásáról.

Az ügyről az Ügyészség is tájékoztatást kért a Felügyelőségtől, ezért a Felügyelőség megküldte az ügyszökhöz kapcsolódó iratanyagot az Ügyészség részére.

A Főfelügyelőség megjegyezte, hogy amennyiben további ügyintézés indokolt lett volna, akkor az Ügyészség az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 29. § (4) bekezdése alapján ügyészségi felhívást nyújtott volna be a Főfelügyelőségnek.

Tekintettel arra, hogy a megkeresésben feltett kérdésekre adott válasz az érdemi vizsgálatra valamint intézkedésekre vonatkozóan nem tartalmazott elegendő információt, illetve a Főfelügyelőség mellőzte a feltett kérdések megválaszolását, ezért 2016. október 18-án ismételt megkereséssel fordultam a Főfelügyelőséghez, és kértem az előzőekben feltett kérdések megválaszolását.

Az ismételt megkeresésre, valamint a 2016. december 6-án tárgyi ügyben küldött sürgetésre a jelentés elkészültével egy időben, 2017. május 23-án érkezett meg a Pest Megyei Kormányhivatal válasza, az ügyben keletkezett iratok megküldése nélkül.



A Kormányhivatal jelentős késedelemmel érkezett válaszlevelében megírta, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy a Felügyelőség részéről a közérdekű bejelentés kivizsgálására a Pkbt. 2. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül nem került sor, erről valamint az eljárás meghosszabbodásának indokáról a Felügyelőség a bejelentőt nem tájékoztatta, ezért nem tett eleget a Pkbt. 2.§ (2) bekezdésében foglaltaknak.

A Bejelentő a Felügyelőség eljárásával kapcsolatos, 2014. április 8-án betérjesztett panaszával kapcsolatban a Kormányhivatal megállapította, hogy a panaszban foglaltak kivizsgálása a Pkbt. 2. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül nem volt lehetséges, ugyanakkor a Kormányhivatal a Pkbt. 2. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően járt el, mivel 14/2611-14/2014. számú, 2014. december 10-én kelt levelével a Pkbt. 2. § {2} bekezdése alapján tájékoztatta a bejelentőt, hogy a Panasz elbírálását megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig fog tartani, mivel a tényállás további tisztázása szükséges.

A Kormányhivatal a továbbiakban megállapította, hogy a Felügyelőség a KTF: 12606-14/2014. számú tájékoztató levél megküldésének időpontjában a Pkbt. hatályos rendelkezései alapján helytállóan mutatott rá, hogy a sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, tekintettel azonban arra, hogy jelen esetben a bejelentő a Felügyelőségen nem panaszt, hanem közérdekű bejelentési tett, a Pkbt. 2. § (7) bekezdése alkalmazásának nem volt helye, az erre vonatkozó tájékoztatás tehát nem volt indokolt. Kihangsúlyozta ugyanakkor azt is, hogy a Felügyelőség a Közérdekű bejelentés vonatkozásában nem a Pkbt. 2. § (7) bekezdése alapján járt el, hanem a Pkbt. 2. § (4) bekezdése alapján tájékoztatta a bejelentőt.

A soron következő kérdések vonatkozásában a Kormányhivatal kifejtette, hogy a panasz kivizsgálása során megállapította, hogy a felhasznált aszfalt mennyiségéről, minőségéről, származásáról és előzetes kezeléséről (zúzás-porítás), valamint a kivitelezési munkálatok során esetlegesen keletkezett egyéb hulladékokról, azok további kezeléséről, illetve az alkalmazott technológiák és felhasznált anyagok megfelelőségéről – külön nyilatkozatok és igazoló dokumentumok hiányában – nem áll rendelkezésre megfelelő információ a Felügyelőség által felterjesztett iratok alapján. Mindezekből következően megállapítható, hogy a Felügyelőség a közérdekű bejelentés vizsgálata során nem tisztázta teljes körűen a tényállást, ezért a rendelkezésre álló adatok alapján nem hozható megalapozott döntés arra vonatkozóan, hogy a közérdekű bejelentés alapos volt-e, további intézkedés szükségessége felmerül-e.

Fentiekre tekintettel a Kormányhivatal megállapította, hogy a panaszban foglaltak alaposak, mivel a Felügyelőség a közérdekű bejelentés vizsgálata során nem tisztázta megfelelően a tényállást, ennek hiányában pedig nem állt módjában a közérdekű bejelentésben foglaltak megalapozott elbírálása sem.

Végezetül a Kormányhivatal arról tájékoztattott, hogy a Pkbt. 3. § (1) bekezdés b) pontja alapján a feltárt hibák okainak megszüntetéséről gondoskodik – a Felügyelőség jogutódjának, a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalának felhívásával – a közérdekű bejelentés megfelelő kivizsgálása érdekében.

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a

közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A Pest Megyei Kormányhivatal, és a Főfelügyelőség közérdekű bejelentések érdemi vizsgálatára jogosult szervek, illetve az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási szervek, tehát vizsgálatukra az alapvető jogok biztosa hatásköre kiterjed.

Itt szükséges megjegyezni, hogy időközben a központi hivatalok és a költségvetési szervek formájában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 1. melléklete 3. c) pontja alapján a Földművelésügyi Minisztérium irányítása alatt álló Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség jogutódlással – a Pest Megyei Kormányhivatalba történő beolvadással 2017. január 1-jével – megszűnt. Az időközbeni beolvadásra tekintettel a Kormányhivatal duplikált megkeresését nem tartottam indokoltnak az ügyben.

### Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a

hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több 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. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>1</sup>, 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 kötelességeinek 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 megállapította<sup>2</sup>, 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 jövőző generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>3</sup> 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. 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 határozata szerint 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

<sup>1</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>2</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>3</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

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<sup>4</sup>.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 3. § (3) bekezdés b) pontjának alkalmazásánál alkotmányos követelmény: a területrendezés körében egyfelől *a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre*; ennek megfelelően a hivatkozott rendelkezésnek az ágazati koncepciókkal összhangban történő szövegrésze *nem értelmezhető akként, hogy az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben.*<sup>5</sup>

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában<sup>6</sup> az Alkotmánybíróság ismételten kimondta, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybíróági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.

Tekintettel arra, 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, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási – legyen szó igazgatási vagy gazdasági kérdésről – szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

4. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét*.

<sup>4</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>5</sup> 14/1998. (V. 8.) AB határozat

<sup>6</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

## Az ügy érdemében

### 1. A Főfelügyelőség válasza

Tekintettel arra, hogy a tényállás tisztázására irányuló, első megkeresésem 2016. április 20-án kelt, az ügyben – a fentiekben részletezettek alapján - nem tartottam szükségesnek a jogutód Kormányhivatal megkeresését, ezért a rendelkezésre álló iratok alapján az alábbiakat állapítottam meg.

A Főfelügyelőség 2016. május 30-án kelt válasza a feltett konkrét kérdésekre nem tartalmazott válaszokat, valamint az ügyben keletkezett iratokat sem csatolta válaszához. A 2016. október 18-án megismételt, majd a választ sürgető 2016. december 6-án küldött, ismételt megkereséseimre – a jelentés elkészültével egy időben – érkezett válasz a Pest Megyei Kormányhivataltól.

Fentiek alapján *megállapítom, hogy a Főfelügyelőség nem teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt.*

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkereséseimre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

*Mind ezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseimben foglalt kéréseim teljesítésének elmaradása akadályozott vizsgálati jogosultságom érvényesítésében, továbbá korlátozott alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a Főfelügyelőség válaszadásának elmaradása önmagában a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszasságot okozott.*

### 2. A közérdekű bejelentés vizsgálata

Ahogy arra már korábban több jelentésben is rámutattam (AJB-7891/2012., AJB-1333/2014.), fontosnak tartom újra kihangsúlyozni a közérdekű bejelentés vizsgálata és az esetenként annak alapján meginduló hatósági eljárás kapcsolatának, illetve e két eljárás elhatárolásának szükségességét.

A Pkbt.-ben meghatározott közérdekű bejelentés elintézése olyan folyamat, amely esetenként egy, az adott ügyben eljáró szerv további lépésének alapjául szolgálhat. Ez az eljárás tehát nem a bejelentő jogsérelmének reparálására irányul, hanem a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítását eredményező, hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti.

A hatóság ugyanakkor köteles is a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha annak feltételei fennállnak (Ket. 29. § (2) bek.). Hatósági eljárási jogviszonyt azonban nem kizárólag jogsértés alapozhat meg.

A hatóság hivatalból indított eljárásban hivatalból vizsgálja az érintettek ügyféli minőségét. Amennyiben a beadvány alapján indított hatósági eljárásban a beadványozó érintettségére tekintettel annak ügyféli jogállását állapítja meg, részére a Ket.-ben biztosított ügyféli jogok gyakorlásának lehetőségét biztosítani kell. Ettől kezdve a beadványozó ügyfél és nem pedig közérdekű bejelentő.

Fentiek alapján tehát a Bejelentő közérdekű bejelentése alapján megvalósult helyszíni szemle – iratok hiányában – feltételezhetően már a hatósági eljárás részeként a Ket. 56. §-a szerinti, a tényállás tisztázására irányuló bizonyítási eljárási cselekmény volt. Ebből következően a

közérdekű bejelentés vizsgálata a hatósági eljárás megindításakor lezárult, erről azonban az eljáró szervnek a Pkbt. 2. § (4) bekezdése szerint a Bejelentőt haladéktalanul értesítenie kellett volna.

A hivatkozott szakasz (5) bekezdése szerint az írásbeli értesítés mellőzhető, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézéséről a panaszost vagy közérdekű bejelentőt szóban tájékoztatták, aki a tájékoztatást tudomásul vette.

Tekintettel arra, hogy a Főfelügyelőség iratokat válaszához nem csatolt, illetve a feltett kérdésekre érdemben nem válaszolt, a Bejelentő által becsatolt iratok alapján csupán az állapítható meg, hogy a Bejelentő folyamatosan telefonon is érdeklődött ügye állásáról, de az nem, hogy időközben a közérdekű bejelentés vizsgálatának eredményeként megindult a hatósági eljárás. Álláspontom szerint a közérdekű bejelentés vizsgálata és a Ket. szerinti hatósági eljárás írásban történő elhatárolásának szükségessége elkerülhetővé tette volna a fenti eset során e két eljárás összemosisódását.

*Megállapítom, hogy a Felügyelőség mulasztást követett el, amikor nem tájékoztatta írásban a Közérdekű Bejelentőt a bejelentés vizsgálatának lezárásáról – függetlenül a bejelentő későbbi, hatósági eljárásban feltételezett ügyféli minőségétől, illetve az annak megindításáról szóló tájékoztatástól – és ezzel a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal valamint a petíciós joggal összefüggő visszásságot okozott.*

Mindezek alapján tévesen és feleslegesen tájékoztatta a Bejelentőt a Felügyelőség 2014. október 29-i levelében a Pkbt. 2. § (7) bekezdésében foglaltakról, hiszen ekkor már a hatósági eljárás folyamatban volt. A hivatkozott rendelkezés egyébként 2015. október 1-jétől hatálytalan, és amely szerint a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt, továbbá az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető, illetve ha a panaszos a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő panaszát. A sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított az egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.

A Bejelentő 2014. április 8-án a Főfelügyelőségnek címzett beadványában a Felügyelőség, a közérdekű bejelentése kapcsán végzett vizsgálatát sérelmezte.

Az Ajbt. 2014. január 1-jétől hatályos 38/A. § bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A hivatkozott rendelkezés szerint tehát a Főfelügyelőség nem is vizsgálhatta volna a közérdekű bejelentés vizsgálatára irányuló panaszt, azt a Pkbt. 1. § (5) bekezdés alapján át kellett volna tennie. A Főfelügyelőség – a bejelentő által becsatolt iratok alapján megállapítható – eljárása során a Felügyelőség által végzett hatósági eljárást vizsgálta, majd megállapította, hogy az ellenőrzésről készült jegyzőkönyv nem tért ki az anyag veszélyességének vizsgálatára, valamint arra, hogy a Felügyelőség nem tájékoztatta a Főfelügyelőséget az ügy során tervezett intézkedéseiről, tehát a Felügyelőség érdemi eljárása mindenképpen hiányos volt. Ugyanakkor a Főfelügyelőség a Bejelentőnek és a hivatalomnak megküldött tájékoztatása sem tért ki a közérdekű bejelentés vizsgálatát érdemben lezáró intézkedések megtételére, illetve magának a hatósági eljárásnak az érdemi lezárására, vagy folyamatban léte.

Ugyanígy a közérdekű bejelentés vizsgálatával kapcsolatban tévesnek ítélem meg a Főfelügyelőség azon jogi álláspontját, miszerint amennyiben további ügyintézés lett volna indokolt, arra az Ügyészség felhívta volna a figyelmét a Főfelügyelőségnek, tekintettel arra, hogy a rendelkezésre álló iratok alapján az Ügyészség tájékoztatta a bejelentőt az ombudsman közérdekű bejelentés vizsgálatának felülvizsgálatára vonatkozó hatásköréről, azonban az ügy, azaz a hatósági eljárás akkori folyamatban léte miatt nem tette át az erre irányuló panaszt, illetve a bűncselekmény gyanújának hiányában nem tartotta indokoltnak a saját hatáskörben való intézkedés megtételét.

Ugyanakkor örömmel üdvözöltem a Kormányhivatal megkésített tájékoztatását, amelyben arról informált, hogy a Pkbt. 3. § (1) bekezdés b) pontja alapján a feltárt hibák okainak megszüntetéséről gondoskodik – a Felügyelőség jogutódjának, a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalának felhívásával – a közérdekű bejelentés megfelelő kivizsgálása érdekében.

Mindezekre valamint arra tekintettel, hogy a tényállást iratok hiányában nem tudtam teljes körűen feltárni, a mart aszfalt újrahasznosításával kapcsolatban az alábbiakat állapítottam meg.

### **3. A visszanyert aszfalt, aszfaltkeverékek, betonkeverékek és egyéb kevert anyagok hasznosításának szabályai**

Az épített környezet alakításáról és védelméről 1997. évi LXXVIII. törvény értelmezési rendelkezései között található az építmény meghatározása, illetve a 6. pont bontja ki a nyomvonal jellegű építmény fogalmát, amely többek között a sajátos építményfajták körében a vasúti pálya, a függő- és szállítoszalag-pálya, és az út.

Fentiek alapján az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet szabályai álláspontom szerint alkalmazandók az út építése bontása során keletkező hulladékokra is.

A bejelentő által is hivatkozott BM rendelet 1. számú melléklet 3. pontja szerint építési és bontási hulladéknak minősül az aszfalttörmelék.

A továbbiakban a 3. § (2) bekezdése alapján amennyiben bármely az 1. számú mellékletben szereplő, a hulladék anyagi minősége szerinti csoportban (a továbbiakban: csoport) a keletkező építési vagy bontási hulladék mennyisége meghaladja az 1. számú mellékletben foglalt mennyiségi küszöbértéket – ez aszfalttörmelék esetén 5 tonna – az építető köteles az adott csoporthoz tartozó hulladékot – a hulladék további könnyebb hasznosíthatósága érdekében – a többi csoporthoz tartozó hulladéktól elkülönítetten gyűjteni mindaddig, amíg a hulladékot a kezelőnek át nem adja.

A Felügyelőség és a Főfelügyelőség a BM rendelet 3. § (3)-(4) bekezdéseire hivatkozással tartották megalapozottnak a mart aszfalt újrahasznosítását, amelyek szakaszok szerint: *a (2) bekezdés szerinti kötelezettségének az építető köteles a keletkezés helyén, vagy ha ez nem lehetséges, hulladékkezelő létesítményben eleget tenni. Az elkülönítetten gyűjtött hulladékot – amennyiben az műszakilag lehetséges – az építető az építés során felhasználja, illetőleg a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló külön jogszabály előírásainak megfelelően a hulladékkezelőnek átadja.*

Fenti rendelkezés tartalmazza az „amennyiben az műszakilag lehetséges” kitélt.

A visszanyert aszfalt, aszfaltkeverékek, betonkeverékek és egyéb kevert anyagok hasznosítására vonatkozó részletszabályokat a Magyar Útügyi Társaság (MAÚT) interneten elérhető tájékoztatása szerint számos útügyi műszaki előírás tartalmazza, amelyek pontosan meghatározzák a keverékek arányát.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Hulladékgazdálkodási Főosztálya felkérésére készült útmutató is tartalmazza az építési és bontási hulladékok újrafelhasználására vonatkozó irányelveket, így a fent részletezett műszaki előírásokra való utalást is.

A továbbiakban a BM rendelet szabályozza az építetőnek a hulladék tárolására, gyűjtésére, felhasználására irányuló kötelezettségeit, valamint a keletkezett hulladékról hulladék nyilvántartó lap kiállítási kötelezettségét. (10. §)

A BM rendelet 12. §-a szerint a környezetvédelmi hatóság a tervlapokon és nyilvántartó lapokon ellenőrzi az e rendelet 3-8. §-ában és egyéb környezetvédelmi jogszabályokban meghatározott, az építetőre vonatkozó előírások teljesülését, továbbá ennek alapján alakítja ki szakhatósági állásfoglalását az építésügyi engedélyezési eljárás során.

A Bejelentő által becsatolt iratok és a Főfelügyelőség válasza alapján megállapítom, hogy sem a Felügyelőség, sem a Főfelügyelőség nem válaszolta meg a bejelentő által, majd a tényállás tisztázása során a megkeresésemben feltett, az útépítés során felhasznált hulladék anyagának veszélyesnek minősítését, a hulladék keletkezésének, mennyiségének, tárolásának,

újrafelhasználásának körülményeit, a vonatkozó környezetvédelmi előírások betartását érintő kérdéseket.

Álláspontom szerint a Főfelügyelőségnek szóló biztosi felkérés alapján folytatott vizsgálat eredményességéhez nélkülözhetetlenül szükséges lett volna ezeknek a kérdéseknek a tisztázása, függetlenül attól, hogy mindezt a közérdekű bejelentés vizsgálata, vagy az az alapján indult hatósági eljárás során végzi az eljáró szerv.

*Fentiek alapján megállapítom, hogy a Felügyelőség és a Főfelügyelőség a közérdekű bejelentés alapján lefolytatott eljárásában az intézkedési, kivizsgálási kötelezettségeinek a közérdekű bejelentésben foglalt tényállás szempontjából részleges, illetve késedelmes teljesítése aggályos a jogbiztonság, az egészséges környezethez való jog és a petíciós jog szempontjából.*

*Önmagában az eljárás elbúzdása, amely során a bejelentő 2014 februárjában tett közérdekű bejelentése nyomán a Pest Megyei Kormányhivatal 2015. december 1-jén szólította fel a Fővállalkozót nyilatkozattételre, és az erre 2016 januárjában adott választ a Fővállalkozó – amely szerint 56 tonna márt aszfalt keletkezett, és amellyel kapcsolatban semmilyen további nyilvántartási kötelezettséget nem kértek számon – visszásságot okozott az érintett tisztességes hatósági eljárással és a jogbiztonsághoz fűződő alapvető jogaival összefüggésben.*

### **Intézkedések**

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a **Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját**, hogy

- intézkedjen azzal kapcsolatban, miszerint a vizsgált ügyben – a Pest Megyei Kormányhivatal Érdeki Járásai Hivatala felhívása útján – a Bejelentő valamennyi megválaszolatlan kérdésére a szükséges tájékoztatást megkapja;
- a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében – akár külön intézkedés(ek) kezdeményezésével – fordítson kiemelt figyelmet a Főfelügyelőség beolvasására figyelemmel is, a 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 1. melléklete 2. c) pontja alapján a hatáskörébe tartozó bontási-építési hulladék újrahasznosításával kapcsolatban benyújtott panaszok és közérdekű bejelentések körülményekénti kezelése gyakorlatára;
- az alapvető jogok biztos megkeresésének a jövőben határidőben maradéktalanul tegyen eleget.

Budapest, 2017. június 13.

Székely László

