



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1025/2020.
számú ügyben
(kapcsolódó ügy: AJB-1023/2020)

Verőcén, a lakossági fűtési célú hulladékégetéssel szembeni
hatósági fellépés hiányosságaival összefüggésben

Előadó: Dr. Garaguly István

Érintett szervek:

- Agrárminisztérium,
- Pest Megyei Kormányhivatal,
- Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala,
- Pest Megyei Kormányhivatal Szobi Járási Hivatala,
- Verőce Község Önkormányzatának Jegyzője,
- Váci Rendőrkapitányság

2020.

**Az alapvető jogok biztosának
jelentése
az AJB-1025/2020. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-1023/2020.)**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panasz alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való joggal, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdés alapján közös vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során megkerestük a Váci Járási Ügyészséget (továbbiakban: ügyészség), valamint Verőce Község Önkormányzatának jegyzőjét (továbbiakban: jegyző) és polgármesterét (továbbiakban: polgármester) tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében, továbbá a környezetvédelmi hatóság felügyeleti szervének vezetőjeként a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját (továbbiakban: kormány megbízott) vizsgálat lefolytatására kértük fel.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- 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.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [XXV. cikk]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.);
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.);
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.);

- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (régi Be.);
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkt.);
- A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.);
- A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény (Kstv.);
- A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.);
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.);
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (StatútumR.)
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (KTFr.);
- A levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet (Hér.);
- A levegőterheltségi szint és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 6/2011. (I. 14.) VM rendelet (LMr.)
- A fatermék szállításával, nyilvántartásával, valamint a szállítójeggy és a műveleti lap előállításával és forgalmazásával kapcsolatos részletes szabályokról szóló 58/2017. (XII. 18.) FM rendelet (FMr.);
- Az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet (OTSZ);
- A hulladékjegyzékről szóló 72/2013. (VIII. 27.) VM rendelet (HjVMr.);
- Verőce Község Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 4/2015. (I.26.) önkormányzati rendelete (Ör.);
- Verőce Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékgazdálkodásról és a köztisztaságról szóló 13/2017. (XII. 21.) önkormányzati rendelete (Hör.)

A megállapított tényállás

A beadványhoz mellékelt iratok, a kormány megbízott vizsgálatának eredményei, valamint a megkeresett hatóságok tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. Panaszosok Verőcére költözésüket követően, 2012-től tapasztalták, hogy a szomszédságukban élők a Zentai utca – Lugosi utca – Paprét – Magyarkúti út által határolt területen, az utakon lévő ingatlanokban, illetve azok udvarán rendszeresen háztartási hulladékot égetnek fűtés és vízmelegítés céljával, valamint kábeleket a fémtartalom csupaszítására. A hulladékok égetésével felszabaduló mérgező légszennyező anyagok veszélyeztetik a területen élő lakosság egészségét, ezért kezdettől fogva a személyes meggyőzés erejével próbálkoztak lebeszélni az e tevékenységeket folytatókat a hulladékégetésről, az egészségkárosító veszélyekre felhívva a figyelmet. A Levegő Munkacsoport tájékoztató anyagainak

terjesztésével, civil közösségi összefogással, közös ültetéssel, tájékoztatással és esetenként a fűtéshez tűzifa adományokkal részben sikerült is valamelyest csökkenteni a hulladékégetés szokásának mértékét, azonban ezek a részsikerek levegőtisztaság-védelmi szempontból nem elégségesek, mert a hulladékégetés jelentős részben változatlanul még mindig bevett gyakorlat.

Ezért 40 szomszéd aláírásával az önkormányzathoz panaszt nyújtottak be, azonban az végül érdemi intézkedés és válasz nélkül elsikkadt.

2. A panaszosok első feljelentésüket a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekmény gyanújával az ügyészségen tették amiatt, mert a Zentai utca egyik ingatlanán 2015. augusztus 29-én kábelégetést folytattak, továbbá a kültéren lévő katlanban háztartási hulladékot égettek vízmelegítés céljával. Az ügyész nyomozást rendelt el, melynek lefolytatásával a Váci Rendőrkapitányságot (továbbiakban: rendőrkapitányság) bízta meg.¹

Az ügyet – a helyszín és az elkövetők azonossága alapján – a rendőrkapitányság egyesítette² egy előtte veszélyeztetést eredményező környezetkárosítás büntetének gyanújával folyamatban lévő büntetőüggyel és a nyomozást környezetkárosítás bűncselekményének gyanújával folytatta.

Időközben a büntetőeljárás gyanúsítottjai folytatták a kábelégetést, ezért panaszos 2015. szeptember 11-én a Pest Megyei Kormányhivatal Szobi Járási Hivatalához (továbbiakban: Járási Hivatal) is fordult közérdekű bejelentéssel. A Járási Hivatal a közérdekű bejelentést végzésével³ áttette a rendőrkapitánysághoz, mint az eljárásra hatáskörrel rendelkező szervhez a Btk. 248. §-a alapján.

A rendőrkapitányság határozatával⁴ elrendelte a Járási Hivataltól hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekmény gyanúja miatt áttett közérdekű bejelentés környezetkárosítás büntette miatt folyamatban lévő büntetőeljárással való egyesítését.

A rendőrkapitányság az egyesített büntetőeljárásban a veszélyeztetést eredményező környezetkárosítás büntetének gyanúja miatt panaszos feljelentése alapján folytatott nyomozást határozatával⁵ bűncselekmény hiányában megszüntette.

A határozat indokolása szerint a feljelentő tanúkenti kihallgatása mellett a nyomozás során kirendelt környezetvédelmi szakértő által összefoglalt vélemény alapján az érintett lakóházban nincsen bojler, ezért az udvaron egy katlanban melegítik a vizet. A katlanban háztartási szemét volt bekészítve. A szakvélemény arra is kitért, hogy kábelégetésre utaló nyomokat nem találtak a helyszíni szemle alkalmával. A szakértő megállapítása szerint a cselekmény ténszerűségéhez szükséges jelentős környezetkárosítás nem állapítható meg, illetve az égésterben talált anyagok nem voltak veszélyes anyagok. A nyomozók kérdésére, hogy a „környéken található füstnyomok kémiai elemzéséből adható-e egzakt válasz arra, hogy az elkövetett cselekmény bűncselekmény, [a szakértő] részben nemleges választ adott.”

Az indokolás szerint az „ügyben az elkövetési magtartás a szennyezés, az elkövetési tárgy pedig a levegő. A szakértői vélemény alapján azonban a tényállás megvalósításához szükséges eredmény a veszélyeztetés, illetve a károsítás nem állapítható meg. Nem állapítható meg a Btk. 248. §-ba ütköző hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekmény, tekintettel arra, hogy nem hulladékgazdálkodási tevékenység végzése történt.”

Az ügyészség e határozattal kapcsolatos, megkeresésünkre küldött tájékoztatását a Jelentés III. Az ügy érdemében fejezetében ismertetjük.

¹ B. 1719/2015/1-I.

² 13100/1773-5/2015.bü.

³ PE-16B/HAT/1691-4/2015.

⁴ 13100/1773-23/2015.

⁵ 13100/1773-26/2015.

3. Panaszosok 2016. március 26-án ismételten közérdekű bejelentést tettek e-mail útján egyszerre több hatóság: a Verőcei Rendőrőrs, az önkormányzat, a járási hivatal, valamint az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (továbbiakban: Főfelügyelőség) részére a hulladékgazdálkodás rendjének többrendbeli megsértése, ipari mennyiségű illegális hulladék-elhelyezés és hulladékégetés miatt.

A bejelentés szerint az önkormányzattól bérelt telken az azzal szomszédos, Zentai utcai házban lakó személyek kb. 2 hónapja folyamatosan nagy mennyiségű hulladékot halmoztak fel. A bejelentésben panaszosok arra kérték a hatóságokat, hogy a jogellenesen felhalmozott hulladékok elszállítására kötelezzék a hulladékbirtokost.

Ugyancsak tartalmazza a bejelentés, hogy az utca – korábban a hulladékát elégető – egyes lakói panaszosok és a helybéliek segítsége, tájékoztatása eredményeként felhagytak a kültéri hulladékégetéssel és a háztartási hulladékon kívül keletkező, gyűjtögetésből származó hulladékokat elkezdték rendszeren zsákokba összegyűjteni, illetve kihelyezni a Pap-rét sarkára, amelyet ígérete szerint az Önkormányzat saját költségén szállított volna el.

A panasszal érintett szomszéd a saját felhalmozott hulladékából, lomjaiból (szőnyeget, matracokat) több köbmétert kihordott a szépen beszákolt és kihelyezett hulladékok mellé, másfelől pedig állítólagosan a közmunka-vezető utasítására ugyanő közmunkásként elégette az elszállításra kihelyezett hulladékokat, amelyről utóbb a panaszos által rögzített nyomok tanúskodtak.

E bejelentést a Járási Hivatal a Verőcei Polgármesteri Hivatalhoz (Önkormányzat) tette át⁶, mert Verőce Község Önkormányzat Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékgazdálkodásról és köztisztaságról szóló 4/2014. (III. 14.) rendelete 31. §-a szerint a jegyző jogosult hulladékgazdálkodási bírság kiszabására.

Az Önkormányzathoz áttett panaszra a polgármester azt a tájékoztatást⁷ adta panaszosok részére 2016. április 15-én, hogy az illegális hulladék – leginkább a műanyag hulladék – elszállítása a hónap végéig megtörténik. A polgármester tájékoztatásában továbbá a hulladékégetéssel kapcsolatosan az Lr.-nek a Járási Hivatal levegőtisztaság-védelmi hatásköréről, valamint a nyílt téri jogellenes égetés miatt kiszabható levegőtisztaság-védelmi bírságról szóló rendelkezését ismertette.

A Főfelügyelőség a hozzá is megküldött bejelentést az illegális hulladék-felhalmozás tekintetében a Pest Megyei Kormányhivatalhoz (Kormányhivatal), levegőtisztaság-védelmi részében pedig a Járási Hivatalhoz tette át.⁸

A Kormányhivatal – a bejelentést követően közel fél évvel – 2016. július 8-án előre be nem jelentett helyszíni szemlét tartott a bejelentés szerinti ingatlanok környezetében. A helyszíni ellenőrzés során a területen tartózkodó személy által megmutatott, hulladékégetéssel érintett területeken az égetés nyomai alig voltak láthatóak, azokat a növényzet benőtte, az ingatlanok környezetében egyebekben elszórtan kis mennyiségű hulladékot (műanyag, szigetelőanyag, törött cserép) leltek fel.

A Kormányhivatal – az áttett bejelentés megalapozottságának vizsgálata körében – belföldi jogsegély⁹ keretében kért tájékoztatást az Önkormányzattól az általa esetlegesen indított közigazgatási hatósági eljárásokról, az abban hozott döntésekről. Az Önkormányzat arról tájékoztatta¹⁰ a Kormányhivatalt, hogy a közérdekű bejelentés szerint a hulladékokat illegálisan elhelyező, illetve azokat elégető személlyel szemben nem indított eljárást, mert szóbeli figyelmeztetést követően 2016. április végére elszállította a hulladékokat.

⁶ PE-16/HAT/641-2/2016.

⁷ 581-2/2016.

⁸ OKTF-KP/4093-3/2016. számú végzés

⁹ PE/KTF/14663-3/2016. ügyszámú, 2016. augusztus 9-én kelt megkeresés

¹⁰ 581-4/2016. számú, 2016. augusztus 18-án kelt tájékoztatás

A Járási Hivatal az áttett bejelentéssel összefüggésben (a megkeresésünk alapján kezdeményezett vizsgálatban) arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy az ügyben nem indított levegőtisztaság-védelmi eljárást.¹¹

A Rendőrőrs arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy az ügyben hulladékgazdálkodás rendje megsértése bűncselekményének alapos gyanúja miatt büntetőeljárás van folyamatban.

A Kormányhivatal fentiekről, valamint arról értesítette a bejelentőt, hogy a büntetőeljárás érdemi lezárását követően állapítható majd meg a további intézkedések szükségessége¹².

4. 2016. április 15-én ismételten nagy mennyiségű hulladékot égettek az önkormányzattól bérelt, fent említett területen, amely miatt panaszosok feljelentést tettek a Rendőrkapitányságon, illetve a Járási Hivatalhoz is fordultak bejelentéssel.

A feljelentést 2016. április 26-án kelt határozatával¹³ a Rendőrkapitányság elutasította. A feljelentő a határozattal szemben panaszt nyújtott be a Rendőrkapitányságon 2016. május 23-án, amely alapján a nyomozó hatóság elrendelte a büntetőeljárás megindítását.

Az ügyben az Ügyészség 2016. november 16-án kelt vádirata alapján a Váci Járásbíróságon indult tárgyalási szakaszban és bizonyítási eljárásban hozott 2.B.302/2016/9. számú, 2017. november 8-án kelt ítélet az ügy vádlottjának bűnösségét állapította meg a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése büntetében és pénzbüntetéssel sújtotta.

5. Panaszos 2018. december 8-án ismét közérdekű bejelentést tett a Pest Megyei Kormányhivatalhoz a Verőcén a Zentai úti ingatlanokon, illetve közterületen jogellenesen felhalmozott, nagy mennyiségű, veszélyes és fűtésre felhasznált hulladékokról, illetve azok beltéri kazánban való rendszeres és jogellenes eltüzeléséről.

A Pest Megyei Kormányhivatal a közérdekű bejelentést annak megalapozottsága vizsgálatára és a szükséges intézkedések megtétele érdekében az Érdi Járási Hivatalhoz továbbította.

Az Érdi Járási Hivatal hatáskörének hiányát állapította meg az illegálisan elhelyezett hulladékok tekintetében és a bejelentést a Htv. 61. § (6) bekezdése alapján a Jegyzőhöz tette át.¹⁴

2018. december 18-án az önkormányzat közös helyszíni ellenőrzést kezdeményezett a népegészségügyi hatósággal, a katasztrófavédelemmel, a rendőrséggel és a környezetvédelmi hatósággal együtt, amelyen végül az önkormányzaton kívül csak a népegészségügyi hatóság vett részt. Az erről készült feljegyzés szerint a helyszínen nagy mennyiségű lomot (bútorokat, használati tárgyakat és építési-bontási hulladékot) és tüzelőanyagot [a feljegyzés nem rögzíti ennek minőségét], valamint az egyik ingatlanon elektronikai hulladékot is tárolnak. Közegészségügyi szempontból a hulladékok nem jelentenek fertőzés- vagy egyéb veszélyt, a rendrakás láthatólag folyamatban van, a nem hasznosított hulladékot konténerbe gyűjtik és elszállítatják.¹⁵

Az áttett bejelentés megalapozottsága vizsgálatának eredményeként Verőce Község Polgármestere határozatában¹⁶ kötelezte az ingatlanhasználót, hogy azonnali hatállyal szüntesse meg a köztisztaság helyi szabályainak megsértését és szállíttassa el az összegyűjtött hulladékokat, illetve a kötelezettség elmulasztása esetére közigazgatási bírság megállapíthatóságára is felhívta a kötelezett figyelmét.

¹¹ PE-16/HAT/857-2/2018.

¹² PE/KTF/14663-6/2016. számon 2016. szeptember 20-án kelt tájékoztatás

¹³ 131000/723-3/2016. bü.

¹⁴ PE-06/KTF/3093-2/2019.

¹⁵ I/1218-1/2018.

¹⁶ I./233-1/2019. 2019. február 15-én kelt határozat.

6. Eljárásunk befejezését megelőzően érkezett panaszosok újabb beadványa, amely szerint 2019. február 21-én több hatóság részére ismét közérdekű bejelentést tettek a jogellenes hulladék elhelyezés és a beltéri tüzelőberendezésben való rendszeres jogellenes hulladékégetés miatt.

A Járási Hivatal végzéssel¹⁷ a bejelentést áttette a Pest Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Vác Katasztrófavédelmi Kirendeltségéhez, mint tűzvédelmi hatósághoz. A végzés indokolásában ugyan a Járási Hivatal elismerte, hogy a Lr. 36. § (2) bekezdés e) pontja alapján levegőtisztaság-védelmi hatásköre fennáll, azonban a végzés indokolása szerint a bizonyításhoz szükséges eszközökkel, sem laboratóriummal nem rendelkezik. Álláspontja szerint ezért az áttétel révén a tűzvédelmi hatóság eljárása eredményesebb lehet.

A tűzvédelmi hatóság a hozzá közvetlenül érkezett, illetve a Járási Hivataltól áttett közérdekű bejelentést áttette a jegyzőhöz. A panaszosnak erről megküldött tájékoztatás¹⁸ szerint a tűzvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó, jogszabállyal ellentétes állapot a közérdekű bejelentéssel összefüggésben nem állapítható meg. Álláspontja szerint amennyiben a füst zavaró hatását nem az égéstermék-elvezető állapota, hanem a nem megfelelő tüzelőanyag okozza, a közérdekű bejelentés az első fokú környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozik.

A Jegyző a hozzá áttett panaszt végzéssel¹⁹ áttette a Váci Rendőrkapitánysághoz, az indokolás szerint azért, mert a közérdekű bejelentés szerinti hulladékkal való fűtésből származó levegőszennyezés környezetkárosítás bűncselekményének gyanúját veti fel. Bűncselekmény esetén a büntetőeljárás lefolytatása nem tartozik a Jegyző hatáskörébe, hanem az illetékes rendőri szerv jogosult eljárni.

A Polgármester részünkre küldött tájékoztatása szerint a hulladékégetés szabálysértés, vagy bűncselekmény, amelynek bizonyítását mintavétellel és akkreditált laboratóriumi vizsgálattal lehet elérni, amelyre álláspontjuk szerint a Katasztrófavédelemnek van lehetősége a Rendőrséggel közösen.

A tájékoztatás szerint az Önkormányzat szociális tűzifát biztosít a rászorultak részére, amelynek elosztását helyi rendelet szabályozza. 2018-19 telén 182 erdei m³ tűzifát osztottak ki. Emellett a „Fűts okosan kampány”-ról²⁰ is folyamatosan tájékoztatják a lakosságot a község honlapján és facebook oldalán²¹, valamint a helyi intézményekben és a közterületeken kihelyezett hirdetések útján.

2017-ben a levegő védelme érdekében az önkormányzat költségén plakátokat, szóróanyagokat helyeztek ki civil segítséggel, valamint a zöld hulladék két hetenkénti elszállítása, a komposztálás népszerűsítése eredményeként a lakossági kerti-hulladék égetés is csökken.

A közterületeken 40 db facsetete ültetésével, továbbá 2019. május 4-én a Verőcei Művelődési Házban a levegőszennyezéssel, fűtőkorszerűsítéssel és a komposztálással kapcsolatos konferencia támogatásával is a környezet védelmének előmozdítására törekszik az önkormányzat.

¹⁷ PE-16/HAT/378-4/2019.

¹⁸ 36300/859-1/2019.

¹⁹ I/411-2/2019.

²⁰ <http://www.futsokosankampany.hu/>

²¹ <https://www.facebook.com/271996329905513/photos/a.272005679904578/574589962979480/?type=3&theater>

https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=398779113893900&id=271996329905513

<https://www.facebook.com/271996329905513/photos/a.272005679904578/378648155906996/?type=3&theater>

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. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Ugyanezen szakasz (7) bekezdése rendelkezik a vizsgálati hatáskör korlátjáról: Az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat ellen közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja szerint az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét.

Tekintettel arra, hogy a panasszal érintett ügyek közül a tényállás 4. pontja szerinti büntetőügyben bírósági ítélet született, meg kellett vizsgálnunk, hogy mennyiben érinti ez az ügygel kapcsolatos hatáskörünket.

A Kvt. 101. § (1) bekezdése értelmében a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, szabálysértési jogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

Környezetvédelmi ügyekben hatásköri szempontból az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja és (7) bekezdésében foglalt hatásköri korlát a környezeti károkért való hármass felelősség alapján pl. a büntetőügyben (vagy polgári jogi ügyben) folyamatban lévő bírósági eljárás, illetve az abban született ítélet a közigazgatási felelősséggel kapcsolatos hatósági eljárások vizsgálatát önmagában nem teszi kizárttá, ha egyébként a biztos vizsgálatának egyéb, az Ajbt.-ben a panasztétel jogával összefüggésben szabályozott hatásköri feltételei megállnak.

A büntetőeljárásban hozott bírósági ítélet így nem korlátozza az azonos tényállás szerinti ügygel összefüggő közigazgatási hatósági eljárások vizsgálatának lehetőségét, amennyiben az ezek során hozott érdemi döntések tekintetében az Ajbt. 18. § (7) bekezdése alapján közigazgatási per nem indult.

Ezzel egyidejűleg az is igaz, hogy az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja alapján az alapvető jogok biztosának hatásköre nem terjed ki büntetőügyben, vagy polgári jogi ügyben eljáró bíróság tevékenységének vizsgálatára. Az alapvető jogok biztosa – azonos tényállás mellett, annak vizsgálata során – nem tehet a büntető, vagy polgári bírósági ítéletekben foglaltakkal ellentétes megállapításokat.

A beadvány alapján megállapítottuk, hogy a panaszosok petíciós jogukkal éltek és jogorvoslati lehetőség nincs számukra biztosítva, ezért az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat indult.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek 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 ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllal megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – 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.²² Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²³

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.²⁴ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”²⁵

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint²⁶ az állam (ideértve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése,* illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem

²² Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

²³ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

²⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

²⁵ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

²⁶ Ld. 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, ennek az alapvető jognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekintti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontunk szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni.^[1] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettséggként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította²⁷, hogy „[a] z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők”

Az Alkotmánybíróság megállapította²⁸, 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 megállapította²⁹, 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

^[1] 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297

²⁷ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

²⁸ 996/G/1990. AB határozat

²⁹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

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 megállapította³⁰ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államm cél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a 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 más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”³¹

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.³²

A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg”³³

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy „a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói 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

³⁰ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

³¹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

³² 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³³ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.³⁴

„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 szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvényellenes helyzetet idéz elő.”³⁵

„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. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.”³⁶

4. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehabjlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki³⁷. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybírói megállapította³⁸, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

³⁴ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

³⁵ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

³⁶ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

³⁷ ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

³⁸ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog 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. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéshez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.³⁹ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait⁴⁰ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

5. Az Alaptörvény XXV. cikke szerint „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*”

A petíciós jog a legrégebbi alkotmányos jogok egyike, és ma is tartalmazza számos európai állam alkotmánya, illetve az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya is. Ugyan e dokumentumokban szereplő megfogalmazások még nem teszik világossá, hogy a panaszbeadványokat és kérelmeket (petíciókat) az állampolgárok egyéni ügyekben egyénileg vagy közösségi ügyekben közösségileg terjesztik-e elő. A jogállami garanciák fokozatos kiépülésével az egyéni jogsérelmek orvoslására egyre inkább a jogorvoslathoz, a bírói úthoz való jog szolgált, a petíciók legfeljebb az ezek igénybevétele után maradó egyéni ügyekre bizonyulhattak alkalmasnak. Lényegében ma is ez a legfontosabb (elhatárolási) kérdés a petíciós jog értelmezése során.

A petíciós jog tartalmilag *egyfelől* összefügghet a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal, hiszen amennyiben a petíciós jog alapján előterjesztett kérelem vagy panasz tartalma szerint értelmezhető valamely közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelemként, vagy jogorvoslati kérelemként, az ügyre a közigazgatási eljárás szabályai lesznek irányadóak, e jogokkal összefüggésben így komplementer szerepe van.

A petíciós jog *másfelől* azonban lényegileg különbözik mind a tisztességes eljáráshoz való jogtól, mind a jogorvoslathoz való jogtól, mert gyakorlása nincsen további jogszabályi feltételhez kötve: a petíciós jog így az Alaptörvény alapján közvetlenül hatályosuló, önálló alkotmányos intézmény.

Az Alaptörvény XXV. cikke szerint a panasz vagy kérelem előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni. Ez jellemzően teljes bizonyítóerejű magánokiratban (ideértve

³⁹ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

⁴⁰ pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

az elektronikus aláírással ellátott elektronikus okiratot is) vagy egyszerű magánokiratban (ideértve az elektronikus levelet vagy telefaxot is) történhet.

A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog egyfelől az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehezkessé a beadvány benyújtását.

A petíciós jog azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.

III. A vizsgálat érdemében

III.1. A hulladékégetéssel összefüggő környezeti felelősség jogszabályi keretei

1. Ahogyan az AJB-1023/2018. számú jelentésben is már elvi élel hangsúlyoztuk, a WHO Európa levegőminőségére vonatkozó 2015-ös környezet-egészségügyi tanulmánya⁴¹ szerint a különböző légszennyező kibocsátók hozzájárulása a levegő terheltségi szintjéhez nem csupán az adott szennyezőanyag-kibocsátás konkrét mennyiségétől függ, hanem a kibocsátó szennyező-forráshoz való horizontális közelségétől, a kibocsátási körülményektől (mint például a térbeli magasság és a hőmérséklet), és egyéb tényezőktől is, mint például a szétterjedési feltételek és a topográfia.⁴²

Általánosságban azok a forrás-szektorok, amelyek kibocsátása *alacsony kéményszinten*, a földfelszínhez közel történik, mint például a közúti közlekedés és a lakossági tüzelés, a levegő légszennyező-anyag tartalmának felszín közeli koncentrációjához *nagyobb mértékben* járulnak hozzá, mint azok a források, ahol magas kéményszinten történik a kibocsátás.⁴³

A zöldhulladékok, illetve alkalmasint ezekkel együtt a háztartási, vagy termelési hulladékok nyílt téren való égetése, továbbá a hulladékok beltéri lakossági fűtési célú tüzelőberendezésben való jogellenes égetése, ártalmatlanítása a települések belterületein alacsony kéményszintű, lokális légszennyezés. *A hulladékégetésből felszabaduló káros, pl. karcinogén (rákkeltő) légszennyező anyagok a településen, de leginkább a hulladékégetés közvetlen környezetében élők egészségét veszélyeztetik közvetlenül.*

Az ombudsmani gyakorlatban a beérkező panaszok alapján a lakossági (és vállalkozói) hulladékégetés levegő-tisztaság védelmi és hulladékgazdálkodási problémáját számos eljárásunkban⁴⁴ a kezdetektől vizsgáltuk annak jelentős, lokális környezetszennyező és egészségkárosító hatása miatt.

Fentieket a korábbi jövő nemzedékek országgyűlési biztosa JNO-420/2011, majd ezen állásfoglalás hivatalból indított utóvizsgálatának eredményeit az alapvető jogok biztosa a „Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projektje keretében az AJB-6236/2012. számú jelentésében foglalta össze.

A nyílt téri hulladékégetés úgymond „legitim” formájával, a kerti hulladékok és az avar lakossági égetésével összefüggő jogszabályi rendelkezések vizsgálata tárgyában az AJB-695/2016. számú közös jelentést, majd a fentebb már hivatkozott AJB-1023/2018. számú kiegészítő jelentést adtuk ki. A jelentésben javasoltuk az önkormányzatokat az avarégetés önkormányzati rendeletben való szabályozására feljogosító Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja szerinti jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezését. Az agrárminiszter az utóbbi, kiegészítő jelentésre adott válaszában – a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter véleményének kikérését, valamint az igazságügyi miniszter álláspontjának megismerését

⁴¹ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015>

⁴² <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015> p24. (a szerző fordítása)

⁴³ uo.

⁴⁴ JNO-240/2011, JNO-555/2010, AJB2421/2013., AJB-204/2017

követően a hatályon kívül helyezésére irányuló biztosi jogalkotási javaslattal levegőtisztaság-védelmi indokokra figyelemmel egyetértett és ígéretet tett a szükséges jogalkotási lépések kezdeményezésére. Jogalkotási javaslatunk alapján az agrárminiszter, ígéretének megfelelően, a 2020. évi LI. törvény⁴⁵ a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontját 2021. január 1-től hatályon kívül helyezte.

Álláspontunk szerint a javaslatunk alapján elfogadott Kvt. módosítás hatálybalépését követően az avarégetés általános tilalma a nyílt téri hulladékégetés gyakorlatát is fokozatosan visszaszoríthatja.

Ugyanakkor e fenti kedvező, jövőben várható fejlemény ellenére a hulladékégetés kivizsgálásával, bizonyításával összefüggő hatósági gyakorlatban megmutatkozó nehézségek, a levegőtisztaság-védelmi hatóságok részben ezek miatt és más okokból megfigyelhető eljárási mulasztásai, a szankció-alkalmazás elmaradása e súlyos és a lakosság széles rétegét érintő levegőtisztaság-védelmi probléma megoldását, visszaszorulását jelenleg nem segíti hatékonyan.

2. A vizsgálat egyedi megállapításait megelőzően szükségesnek látjuk mintegy „pillanatfelvétel”-szerűen a nyílt téri, illetve a beltéri tüzelőberendezésben történő jogellenes hulladékégetés, illetve az azzal összefüggő egyes hulladékgazdálkodási tevékenységek aktuális hatályos jogszabályi kereteit összefoglalni, egyidejűleg reflektálva a korábbi Jelentések és az állásfoglalás egyes megállapításaira is.

Az alábbiakban először a hulladékégetés jelenségével és annak környezeti hatásaival kapcsolatos közigazgatási jogi felelősséggel összefüggő rendelkezéseket ismertetjük, majd a büntetőjogi és polgári jogi (kártérítési) felelősség alapvető rendelkezéseit tekintjük át.

2.1. A nyílt téri hulladékégetéssel összefüggésben a korábbi átfogó jelentések idejéhez képest a vonatkozó jogi szabályozás 2015. január 1-től hatályosan kiegészült az OTSZ 225. § (1) bekezdésével, amely szerint ha jogszabály másként nem rendelkezik, a lábon álló növényzet, tarló, növénytermesztéssel összefüggésben és a belterületi ingatlanok használata során keletkezett hulladék szabadtéri égetése tilos.

A kivételes jogszabályon alapuló (pl. önkormányzati rendelet) nyílt téri hulladékégetéssel összefüggésben a **tűzvédelmi hatóság hatásköre** az OTSZ-ben meghatározottak ellenőrzésére, az égetés tűzvédelmi szempontú szabályosságára terjed ki. A tűzvédelmi hatóság e hatáskörének lényeges korlátja ugyanakkor, hogy nem érinti a tevékenységgel összefüggő, abból származó levegőterhelést.

A beltéri, fűtés célú lakossági tüzelőberendezések **üzemelő égéstermék-elvezető kéményei műszaki állapotának** ellenőrzését, az ezzel kapcsolatosan a sormunka keretében és azon kívül ellátandó feladatokat a Kstv. és az OTSZ rendelkezései szerinti, a tűzvédelmi hatóság által nyilvántartásba vett kéményseprő-ipari szolgáltató végzi, a tűzvédelmi hatóság felügyelete mellett. A tűzvédelmi hatóság hatósági felügyelete *arra, hogy a tüzelőberendezésben mit tüzelnek el, csak annyiban terjed ki, amennyiben az égéstermék-elvezető műszaki állapotával összefüggésben áll.*

Ahogy az AJB-204/2017. számú jelentésünkben is rámutattunk, az égéstermék elvezetőre, *mint légszennyező pontforrásra* a tűzvédelmi hatóság hatásköre nem terjed ki, a légszennyező anyagok kibocsátásának ellenőrzésére a levegőtisztaság-védelmi hatóság rendelkezik hatáskörrel.

2.2. A hulladékégetés általános tilalmát – levegőtisztaság-védelmi követelményként – az Lr. 27. § (2) bekezdése mondja ki, amely szerint „Hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő

⁴⁵ Ld. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2020. évi LI. törvény 7. § (2) bekezdését

égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos. Nyílt téri hulladékégetésnek minősül, ha a hulladék - az elemi kár kivételével - bármilyen okból kigyullad.”⁴⁶

A korábbi Jelentések idején megosztott volt a levegőtisztaság-védelmi hatóságok között a hatáskör aszerint, hogy a hulladékok jogellenes égetését nyílt téren, vagy pedig belső térben, lakossági fűtési célú tüzelőberendezésben folytatták.

Míg a *nyílt téri* hulladékégetés az Lr. 36. § (1) bekezdés szerinti általános levegőtisztaság-védelmi hatáskörébe tartozott, addig a *hulladékok belső téri*, lakossági fűtési célú tüzelőberendezésben való *jogellenes égetése* a kivételek között az Lr. 36. § (2) bekezdés b) pontja szerint a jegyző, majd 2013. január 1-től a járási hivatal levegőtisztaság-védelmi hatáskörébe került.

A korábbi jelentésekben is jelzett e hatásköri megosztottságot időközben az Lr. módosítása⁴⁷ 2015. október 16-tól hatályosan megszüntette azzal, hogy az értelmező rendelkezések között az Lr. 2. § 8. pontjában a *diffúz forrás* fogalmát a korábbihoz képest kibővítette és kiegészítette. Az Lr. 2. § 8. pontjának módosított rendelkezése szerint *diffúz forrás*: olyan levegőterhelést okozó tevékenység, kibocsátó felület vagy berendezés, amely nem minősül légszennyező pontforrásnak, *továbbá a szabadban végzett tevékenység, amely légszennyezőanyag kibocsátással jár.*

A módosítás következtében a járási hivatal levegőtisztaság-védelmi hatásköre a korábbi, Lr. 36. § (2) bekezdés e) pont alapján így a nem gazdálkodó szervezet által működtetett diffúz légszennyező forrással kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyek között a szabadban végzett, légszennyezőanyag kibocsátással járó tevékenységek között a nyílt téri, lakossági hulladékégetésre is kiterjed.

2015. október 16-tól tehát **mind a nyílt téri, mind a belső téri tüzelőberendezésben történő fűtési célú lakossági hulladékégetés a járási hivatal első fokú levegőtisztaság-védelmi hatáskörébe tartozik.** Így mindkét esetben a járási hivatal jogosult az eljárás lefolytatására és – egyebek mellett – az Lr. 9. melléklet 17., 18. és 19. pontjaiban meghatározott levegővédelmi bírság kiszabására is.

Vizsgálatunk befejezését megelőzően ugyanakkor a KTFr. módosítása⁴⁸ a 9. § (3) bekezdését hatályon kívül helyezte 2020. március 1-től, így megszűnt a korábbiak szerinti országos környezetvédelmi hatóság másodfokú levegő-tisztaság védelmi hatósági hatásköre.

A KTFr. 8/C. § (1) bekezdés szerinti szakmai irányító szervként 2017-ben KmF 235/2017. számon a földművelésügyi miniszter környezet védelméért felelős államtitkára szakmai iránymutatást adott „Egységes eljárásrend kialakítása a környezetvédelmi hatóságok részére az illegális lakossági hulladékégetéssel kapcsolatos lakossági bejelentések kezelése terén a lakossági hulladékégetés ellen irányuló hatósági fellépés hatékonyabbá tétele érdekében” címmel (a továbbiakban: szakmai iránymutatás).

A szakmai iránymutatás rögzíti az Lr. 36. § (2) bekezdése szerinti, a lakossági háztartási tüzelőberendezésekben az Lr. 27. § (2) bekezdésben foglalt hulladékégetés tilalmába ütköző, hulladékégetéssel összefüggő első fokú levegő-tisztaság védelmi hatóságként eljárásra jogosult és köteles járási (illetve fővárosi kerület) hivatal, másodfokon pedig a KTFr. 9. § (2) bekezdés alapján az országos környezetvédelmi hatóság hatáskörét.

A szakmai iránymutatás – az AJB-6236/2012. számú jelentére is hivatkozással – azt a követelményt állapítja meg a Lr. 36. § (2) bekezdés b) és f) pontja szerint első fokú

⁴⁶ Az Lr. 27. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy e § rendelkezéseitől jogszabály eltérően rendelkezhet, amikor valamilyen közérdek (növény-egészségügyi, erdőgazdálkodási szempontok) ezt indokoltá teszi, vagy a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja alapján megalkotott önkormányzati rendelet az avar- és a kerti hulladék égetése tekintetében feloldja az Lr. általános tilalmát

⁴⁷ 292/2015. (X. 8.) Korm. rendelet a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról

⁴⁸ Ld. a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet 141. § (9) bekezdés a) pontját

levegőtisztaság-védelmi hatáskörrel rendelkező járási hivatalok számára, hogy a hulladékégetés tilalmába ütköző tevékenységről szóló bejelentés esetén a bejelentést nem a Pkbt., hanem az Ákr. (illetve korábban a Ket.) alapján hivatalból indított eljárásban kell kivizsgálniuk. A bejelentés kivizsgálásának eredményéről, a megtett és tervezett intézkedésekről a bejelentőt a Kvt. 97. § (2) bekezdés alapján kell értesítenie a hatóságnak abban az esetben, ha a bejelentéssel összefüggő közigazgatási hatósági eljárásokról jogának, jogos érdekének érintettsége alapján ügyfélként egyébként nem értesülne.

2.3. **A hulladékégetés** a levegőtisztaság-védelmi vonatkozásaival egyidejűleg – sajátos tárgyánál fogva – **jogellenes hulladékgazdálkodási tevékenységnek** (jogellenes ártalmatlanítási művelet) **is minősül**, amely – mint a vizsgálatunk alapjául szolgáló panasz szerinti esetben is – gyakran *együtt jár a hulladék rendszeres és jogellenes gyűjtésével és elhelyezésével is.*

A közigazgatási jogi felelősség érvényesítése szempontjából ezért lényegesek az ezzel összefüggő **hulladékgazdálkodási hatáskörök**, a Htv.-ben az egészséges környezethez való jog garanciarendszeréhez tartozó rendelkezések, amelyek révén megelőzhető lehet a jogellenesen gyűjtött és elhelyezett hulladékoknak akár nyílt téren, akár lakossági fűtés célú tüzelőberendezésben elégetéssel való jogellenes ártalmatlanítása.

A Htv. 62. § (1) bekezdése szerint hulladékgazdálkodási tevékenység - e törvényben, valamint kormányrendeletben meghatározott kivétellel - a környezetvédelmi hatóság által kiadott hulladékgazdálkodási engedély vagy nyilvántartásba vétel alapján végezhető.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a települési hulladékokkal kapcsolatos jogok és kötelezettségek ellenőrzése a hulladékgazdálkodási hatóság feladata.

Az **általános első fokú környezetvédelmi hatósági** hatáskört a KTFr. 9. § (2) bekezdése alapján *a területi környezetvédelmi hatóság* gyakorolja, ha kormányrendelet másként nem rendelkezik. A KTFr. 10. §-a alapján az országos környezetvédelmi hatóság jár el elsőfokon országos illetékességgel az e szakaszban meghatározott Htv. szerinti ügyekben.⁴⁹

A **jogellenesen elhelyezett, vagy elhagyott hulladékok**⁵⁰ elszállítására és kezelésére kötelezéssel összefüggésben a **hatósági eljárás** a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozik, azt az esetet kivéve, ha a hulladék tulajdonosa vagy az, aki a hulladéktól jogellenesen megvált vagy az ingatlantulajdonos maga az önkormányzat. Ezekben az esetekben a jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott hulladékkal kapcsolatos, a Ht. 61. § (6) bekezdése szerinti eljárás lefolytatása az erre irányadó KTFr. 9. § (2) bekezdésben foglalt általános szabály alapján a területi környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozik.

⁴⁹ KTFr. 10. § f) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló törvény szerinti környezetvédelmi hatóságként, g) * a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) 12. § (2) bekezdésében, 13. §-ában és 14. §-ában foglalt tevékenységgel kapcsolatos hatósági eljárásban környezetvédelmi hatóságként, ha a hulladékgazdálkodással kapcsolatos hatósági engedély megszerzése vagy a nyilvántartásba vétel iránti kérelem több területi környezetvédelmi hatóság hatáskörét érintő illetékességi területére terjed ki, h) a Ht. 20., 29., 68., 69., valamint 81. §-ában foglalt környezetvédelmi hatóságként,

i) a Ht. 86. § (1) bekezdésében foglalt környezetvédelmi hatóságként, ha a bírság joga alapja a Ht. 20. §-ában, 29. §-ában és 81. §-ában meghatározottak megsértése,

⁵⁰ Nem az ingatlanon képződött, de ott elhelyezett települési hulladék, termelési hulladék tekintetében a Htv. 61. § (2) bekezdése szerint az ingatlanon ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék 31. § szerinti elszállításának és kezelésének kötelezettsége a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát terheli. Ha a hulladék tulajdonosának, birtokosának személye nem ismert, ugyane szakasz (3) bekezdése szerint az elszállítási és kezelési kötelezettség azt az ingatlanhasználót terheli, akinek az ingatlanán a hulladékot elhelyezték vagy elhagyták.

A Htv. 61. § (6) bekezdés szerint a környezetvédelmi hatóság a jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállítására és kezelésére kötelezi azt a személyt, aki e § rendelkezéseire figyelemmel a 31. § (1) bekezdésében megállapított kötelezettségének önként nem tesz eleget.

A jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott hulladék tekintetében a Htv. 61. § (6) bekezdés szerint eljáró környezetvédelmi hatóság a KTFr. 11. § (4) bekezdése alapján a települési önkormányzat jegyzője - a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője, a Budapest Főváros Önkormányzata által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző - kivéve, ha a hulladék tulajdonosa vagy az, aki a hulladéktól jogellenesen megvált vagy az ingatlantulajdonos az önkormányzat.

A Htv. 86. § (1) bekezdése alapján a hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezés iránti eljárás⁵¹ a KTFr. 11. § (1) bekezdésére tekintettel a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosban a főjegyző hatáskörébe tartozik.⁵²

2017. január 1-től hatályosan a Htv. 86. § (6a) bekezdése szerint ugyanakkor nincs helye közigazgatási bírság alkalmazásának települési hulladék közterületen engedély nélkül történő lerakása, elhelyezése miatt.

Tehát hulladékgazdálkodási bírság kiszabására csak a nem közterületen elhelyezett hulladékok esetén van lehetőség, a közterületen jogellenesen elhagyott hulladék a Szabstv. hatálya alá tartozik.

2.4. A hulladékégetéssel összefüggő **deliktuális (büntetőjogi) és quasi-deliktuális (szabálysértési jogi) felelősség** alapján – ahogy a korábbi Jelentésekben is kifejtettük – egyfelől a **hulladékgazdálkodás rendjének megsértése**⁵³ (Btk. 248. §), másfelől az abból származó légszennyező-anyag kibocsátásokkal összefüggésben **környezetkárosítás** (Btk. 241. §) bűncselekményi alakzat, a szabálysértések között pedig az új Szabstv. 196. § (2) bekezdése szerinti, a **szilárd vagy folyékony hulladék jogellenes elhelyezését tiltó köztisztasági szabálysértési** alakzat lehet – a tevékenység társadalomra veszélyességének foka alapján felmerülő gyanú szerint – érintett (a korábbi környezetvédelmi szabálysértést a jogalkotó kivezette az új Szabstv.-ből.).

A Btk. 248. §-ával kapcsolatosan a korábbi jelentésekben foglalt jogalkotási javaslat ellenére változatlanul fennáll a *Htv. és a Btk. eltérő hulladékfogalmából adódó jogértelmezési bizonytalanság* hulladékégetés esetén. Nem egyértelmű az, hogy a hulladéknak a Btk. 248. § (4) bekezdés a) pontjában megállapított veszélyeztetésre való alkalmassága tárgyi vonatkozású, a hulladékot önmagában, anyagtulajdonságai alapján kell, hogy jellemezze; vagy *egyszerre* tárgyi és tevékenységi vonatkozású, azaz a hulladék „*veszélyeztetésre való alkalmassága*” az azzal végzett jogellenes hulladékgazdálkodási tevékenységgel *konjunktív összefüggésben, a tárgyval végzett tevékenységből fakadó, potenciális következmény.*

⁵¹ A Htv. 62. § (1) bekezdése szerint hulladékgazdálkodási tevékenység - e törvényben, valamint kormányrendeletben meghatározott kivétellel - a környezetvédelmi hatóság által kiadott hulladékgazdálkodási engedély vagy nyilvántartásba vétel alapján végezhető.

A települési hulladékokkal összefüggő valamennyi hulladékgazdálkodási tevékenység az önkormányzat által kötelezően biztosítandó hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében szabályozott. A Htv. 39. § (1) bekezdése szerint az ingatlanhasználó az általa használt ingatlan területén képződő települési hulladékot elkülönítetten gyűjti, és azt - e törvényben meghatározott kivételekkel (pl. a zöldhulladék komposztálásának lehetősége) - a közszolgáltatónak átadja.

A Htv. 86. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy 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 azt a környezetvédelmi hatóság hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi.

⁵² Kivéve azon eseteket, ahol a KTFr. 10. § i) pontja alapján az országos környezetvédelmi hatóság jár el első fokú hatóságként országos illetékességgel.

⁵³ 248. § (1) Aki a) arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez, b) engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékgazdálkodási tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt a hulladékgazdálkodásról szóló törvény szerinti veszélyes hulladékokra követik el.

(3) Aki a bűncselekményt gondatlanságból követi el, vétség miatt az (1) bekezdésben meghatározott esetben egy évig, a (2) bekezdésben meghatározott esetben két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(4) E § alkalmazásában

a) hulladék: mindaz, amit a hulladékgazdálkodásról szóló törvény hulladéknak minősít, ha alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére;

b) hulladékgazdálkodási tevékenység: a hulladéknak a hulladékgazdálkodásról szóló törvényben meghatározott gyűjtése, begyűjtése, szállítása - ideértve az országba történő behozatalt, onnan történő kivitelt, valamint az azon történő átszállítást -, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.

A korábbi Jelentésekben kifejtetteket ezzel kapcsolatban változatlanul fenntartjuk, és ismételten is hangsúlyozzuk, hogy *bármilyen típusú háztartási hulladék égetése* a felszabaduló légszennyező anyagok alacsony kéményszinten való kibocsátása révén lokálisan alkalmas a levegő és a közeli lakosság egészségének közvetlen veszélyeztetésére.⁵⁴

A Szabstv. 38. § (1) bekezdése szerint az általános szabálysértési hatóság a fővárosi, megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala (a továbbiakban: járási hivatal).

Ahogy már fentebb arra – a Htv. 86. § alkalmazhatóságával összefüggésben – utaltunk, a Szabstv. 196. § (2) bekezdése szerinti szabálysértési tényállás szempontjából a Szabstv. 2. § (4) bekezdése szerint a települési szilárd hulladékok jogellenes elhelyezése esetére a Htv. 86. § (1) bekezdés b) pontja hulladékgazdálkodási bírság kiszabását teszi lehetővé, azonban a szabálysértési eljárási akadályt a közterületen jogellenesen elhelyezett szilárd és folyékony hulladékok esetén a Htv. 86. § (6a) bekezdése feloldja.

E rendelkezés 2017. január 1-től hatályosan a korábban bizonytalan jogi helyzetet egyértelművé tette, vagyis a közterületen jogellenesen elhelyezett települési hulladék esetére biztosítja a szabálysértési eljárás lefolytathatóságát, illetve ennek keretében jogkövetkezményként pl. pénzbírság kiszabását is. (Ezt megelőzően a közigazgatási bírságolás jogszabályi lehetősége miatt nem volt szabálysértési eljárás lefolytatására lehetőség a Szbstvt. 2. § (4) bekezdésében foglalt feltétel alapján.)

Azt is meg kell említenünk, hogy ha települési hulladékot közterületen helyeznek el jogellenesen, ez érinti egyaránt a Szabstv. szerinti szabálysértési eljárást lefolytató járási hivatal és a Htv. 86.§ (6) bekezdése szerinti hatáskört gyakorló települési jegyző hatáskörét.

Közterületen jogellenesen elhelyezett települési hulladék esetén a szabálysértési eljárás lefolytatását követően, amennyiben a hulladékot a hulladékbirtokos a Htv. 61. § (2) bekezdése alapján önként nem szállította el/adta át, erre a (6) bekezdés szerinti hatáskörében a jegyző kötelezheti.

2.5. A hulladékégetéssel összefüggő polgári jogi felelősség körében a hulladékégetésből fakadó pl. bűzterheléssel a birtoklásban való háborítás, illetve bármely szükségtelen zavarás esetén lehetséges a Ptk. szerinti jogérvényesítési eszközök között polgári bíróságtól, illetve 1 éven belül a jegyzőtől is birtokvédelmet kérni, illetve szomszédjogi keresettel pert indítani.

A Ptk. alapján lehet érvényesíteni a hulladékégetés környezeti hatásaival másnak okozott szerződésen kívüli károkozásért való **környezeti kártérítési felelősséget** is, különösen abban az esetben, ha a közigazgatási hatóság a közigazgatási felelősséget, illetve szabálysértési hatóság, vagy bíróság a (quasi) deliktuális felelősséget megállapította.

3. A környezeti felelősség Kvt. 101. § (1) bekezdésében található alaprendelkezése szerint a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon **büntetőjogi, szabálysértési jogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel** tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. A vizsgálatunk során a hatóságok eljárásával kapcsolatosan feltártakkal összefüggésben alapvetően hangsúlyoznunk kell azt, hogy a környezetért való felelősség három típusa (deliktuális, közigazgatási és polgári jogi) nem a kizáró ellentét, hanem az egymással kölcsönös és egyidejű összefüggés viszonyában áll egymással.

Önmagában az, hogy azonos tényállással összefüggésben például büntetőeljárás is folyamatban van, vagy bűncselekmény gyanúja alapján a hatóság kezdeményezi a büntetőeljárást, a közigazgatási felelősséget érvényesítő hatósági eljárás lefolytatását, a környezetvédelmi hatóság eljárási kötelezettségét nem szünteti meg, vagy nem helyettesíti.

⁵⁴ <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/aarms-2016-3-03-nagy-kuti.original.pdf>

A közigazgatási felelősség körében a környezetvédelmi bírságokkal összefüggésben a Kvt. fentebbi rendelkezésén túl további külön rendelkezések hangsúlyozzák a környezetért való felelősség típusainak sajátos szerepéből⁵⁵ adódó függetlenségét. Így a Kvt. 107. § szerint a környezetvédelmi bírság nem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

A Htv. 86. § (6) bekezdés szerint a hulladékgazdálkodási bírság megfizetése nem mentesít a büntetőjogi, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására vagy a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy eredeti környezeti állapot helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

III.2. A vizsgálat egyedi panasz szerinti tényállással összefüggő megállapításai

4. A tényállás 2. pontjában foglalt, 2015 augusztus-szeptemberében a szomszédos ingatlanon kábelégetés, valamint nyílt téri katlanban való hulladékégetés miatt a panaszosok feljelentései alapján a Váci Rendőrkapitányságon 1773/2015. bü. számon megindult büntetőeljárással összefüggésben vizsgálatunk során megkerestük a Váci Járási Ügyészséget (továbbiakban: Ügyészség).

Az Ügyészség tájékoztatása⁵⁶ szerint környezetkárosítás büntette miatt a Váci Rendőrkapitányságon 1773/2015. bü. számon indult nyomozás, ismeretlen tettes ellen, 2015. szeptember 07. napján. A nyomozás során a rendőrség tanúkat hallgatott meg, majd igazságügyi szakértőt rendelt ki a vélelmezett környezetkárosítás megállapítására. A szakértő szemlét tartott a cselekmény elkövetésének helyszínén, majd véleményében lényegében kifejtette, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján, de elsősorban a helyszínen talált égésmaradványok ismeretében, a levegő jelentős mértékű szennyezése nem állapítható meg.

A nyomozást a Váci Rendőrkapitányság 1773-26/2015. bü. számú, 2016. február 02. napján kelt határozatával szüntette meg, a cselekmény nem bűncselekmény okból. Megszüntető határozatának indokolásában a nyomozás adatai alapján megállapítható tényállást, a szakértői vélemény lényegét ismertette, majd jogi indokát adta annak, hogy a nyomozás alapját képező cselekmény miért nem valósította meg a környezetkárosítás bűncselekményét.

Ezt követően szerepel a határozatban a megkeresésben is kiemelt mondat: „Nem állapítható meg a Btk. 248. §-ába ütköző hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekmény, tekintettel arra, hogy nem hulladékgazdálkodási tevékenység történt”

A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése és a környezetkárosítás bűncselekménye alaki halmazatát a specialitás kizárja. A specialitás elve szerint a különös, nevezetesen a több ismérvet tartalmazó rendelkezés megelőzi az általános szabályt. Az ügyész álláspontja szerint jelen ügyben a környezetkárosítás bűncselekménye a speciális a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekményhez képest, hiszen a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése megvalósulhat a környezetkárosítás bűncselekménye elkövetési tárgyainak szennyezése nélkül is, pl. a hulladék engedély nélküli szállításával, begyűjtésével. Esetünkben

⁵⁵ Az ultima ratio, a büntetőjogi, vagy a quasi-deliktualis (szabálysértési jogi) felelősség a környezethasználat környezeti hatásainak társadalomra veszélyességén alapuló büntetőjogi jogkövetkezmények érvényesülését célozza. A közigazgatási jogi felelősség az elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás alapelvét érvényesítő környezetjogi intézményrendszer biztonságát és stabilitását szavatolja, míg a polgári jog alapján a környezethasználattal a szerződésen kívüli károkozásért való felelősség érvényesítési lehetősége biztosított. A hármas felelősség párhuzamos és egymással összefüggő érvényesülésének a quasi deliktualis felelősség esetében korlátot szab a Szabstv. 2. § (4) bekezdése, amely szerint nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el. A hulladékégetéssel a környezetvédelmi bírsággal összefüggő kérdéseket fentebb tárgyaltuk.

⁵⁶ B. 1787/2015/4.

azonban a levegő – ha a bűncselekmény megvalósulásához nem is elegendő mértékű - szennyezése megállapítható.

Az Ügyészség tájékoztatása szerint a nyomozás alapját képező cselekmény a Htv. szerint hulladékgazdálkodási tevékenységnek tekinthető, e tekintetben a megszüntető határozat téves kitévelt tartalmaz, egyebekben azonban mind a nyomozás során megállapítható tényállásnak, mind a jogszabályoknak megfelelő tartalmú.

A fentiekkel összefüggésben rá kívánunk mutatni arra, hogy az ügyészség a nyomozást lezáró határozat jogszerűségét értékelte, a nyomozás alapjául szolgáló környezetkárosítás bűncselekményének tényállása szerint.

A feljelentés, ahogyan a tényállás is tartalmazza, a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekmény gyanúja miatt érkezett a rendőrségre, az ügyész nyomozást elrendelő határozata alapján indult a nyomozás, amelyet a helyszín és az elkövetők azonosság alapján a nyomozó hatóság egyesített egy veszélyeztetést eredményező környezetkárosítás gyanúja miatt folyamatban lévő büntetőüggyel és – a specialitás elve szerint – a nyomozást a környezetkárosítás bűncselekményének gyanújával folytatta, majd az elvégzett nyomozási cselekmények eredménye alapján bűncselekmény hiányában megszüntette.

Ahogyan a tényállás 2. pontjában is szerepel, a szakértői vélemény azt is rögzítette, hogy a katlanban háztartási hulladék volt bekészítve. Említettük, hogy az Ügyészség fentiek szerinti tájékoztatása ezzel összefüggésben állapította meg, hogy a tevékenységet illetően téves a nyomozást megszüntető határozat azon kitétele, hogy nem hulladékgazdálkodási tevékenység történt

Az ügyészi tájékoztatás szerint a specialitás elve kizárta, hogy a nyomozást a nyomozóhatóság a környezetkárosítás és a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekményi tényállások alaki halmazata tekintetében egyszerre folytassa le, vagyis a környezetkárosítás, mint speciális alakzat szubszumálta a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése általános bűncselekményi tényállást, és a nyomozást így csak a speciális alakzat vonatkozásában folytatta le a nyomozóhatóság.

A környezetkárosítás bűncselekményi tényállása szempontjából a nyomozás során kirendelt szakértő véleményében foglalt megállapítások levegőterhelés mértékét illető bizonytalansága alapján a nyomozó hatóság arra a következtetésre jutott, hogy a cselekmény nem a Btk. 241. §-a szerinti bűncselekmény.

Ugyanakkor a szakértői véleményben foglalt, a tanúvallomásokkal egybehangzó megállapítás szerint „A katlanban háztartási szemét volt bekészítve”, amely tényállítás a feljelentés szerinti cselekmény büntetőjogi minősítése szempontjából a Btk. 248. § szerinti hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekmény gyanúját alapozza meg.

A feljelentés ideje szerint hatályos régi Be. 6. § (1) bekezdése alapján a bíróságnak, az ügyésznek és a nyomozó hatóságnak kötelessége, hogy az e törvényben megállapított feltételek esetén a büntetőeljárást megindítsa, illetőleg az eljárást lefolytassa. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy büntetőeljárás csak bűncselekmény gyanúja alapján, és csak az ellen indítható, akit bűncselekmény megalapozott gyanúja terhel.

A Be. 170. § (1) bekezdése szerint a nyomozás az ügyésznek vagy a nyomozó hatóságnak hivatali hatáskörében, valamint a nyomozó hatóság tagjának hivatali minőségében tudomására jutott adatok alapján vagy feljelentésre indul meg. (2) Nyomozást az ügyész vagy a nyomozó hatóság rendel el, és erről feljegyzést készít. A feljegyzésből ki kell tűnnie, hogy milyen bűncselekmény miatt és mikor indítottak nyomozást. A nyomozás elrendelése a feljelentést tartalmazó iraton is feljegyezhető.

A szóban forgó cselekmény tekintetében a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése miatt tett feljelentés alapján az ügyész nyomozást rendelt el, amelyet a nyomozó hatóság környezetkárosítás bűncselekménye gyanúja alapján folyamatban lévő büntetőüggyel egyesített és a nyomozást a Btk. 241. §-ában foglalt tényállással összefüggésben folytatta le. Ebben az

eljárásban a specialitás elve kizárta az alaki halmazatot a Btk. 248. § szerinti bűncselekménnyel, ahogyan az Ügyészség tájékoztatása a nyomozás megszüntetéséről szóló határozattal összefüggésben ezt megállapította.

A nyomozás során a nyomozóhatóság tudomására jutott adatok azonban a Btk. 248. §-a szerinti hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekményének gyanúját alapozták meg, azonban a vizsgálattal érintett, nyomozást megszüntető határozatban foglalt, az Ügyészség tájékoztatása szerinti „téves kitétel” miatt a nyomozó hatóság a tevékenységet nem ítélte meg megfelelőképpen, amikor az indokolásban rögzítette, hogy „nem hulladékgazdálkodási tevékenység végzése történt.”

A Btk. 248. § (1) bekezdése b) pontja szerint aki engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékgazdálkodási tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A (4) bekezdés b) pontja alapján e § alkalmazásában hulladékgazdálkodási tevékenység: a hulladéknak a hulladékról szóló törvényben meghatározott gyűjtése, begyűjtése, szállítása - ideértve az országba történő behozatalt, onnan történő kivitelt, valamint az azon történő átszállítást -, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 26. pontja szerint *hulladékgazdálkodás*: a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, az ilyen műveletek felügyelete, a kereskedőként, közvetítőként vagy közvetítő szervezetként végzett tevékenység, a hulladékgazdálkodási létesítmények és berendezések üzemeltetése, valamint a hulladékkezelő létesítmények utógondozása.

A nyomozó hatóság a tevékenység Htv. 2. § (1) bekezdés 26. pontja és Btk. 248. § (4) bekezdés b) pontja szerinti jellegét a megszüntető határozatában az ügyészség szerint tévesen értékelte. Ebből „téves kitételből” fakadólag, a tevékenység hulladékgazdálkodási tevékenység jellege alapján a Be. 6. § (1) és (2) bekezdése, valamint 170. § (1) és (2) bekezdése alapján a büntetőeljárás lefolytatása törvényi kötelezettségének nem tett eleget azzal, hogy a környezetkárosítás bűncselekménye gyanújával indult büntetőeljárás megszüntetését követően a tudomására jutott adatok alapján Btk. 248. § szerinti hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekmény gyanúja alapján a büntetőeljárást nem indította meg.

Megállapítottuk, hogy a nyomozó hatóság e mulasztásával a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

5. Eljárásunk során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés alapján a Járási Hivatal, mint első fokú levegőtisztaság-védelmi hatóság eljárásának vizsgálatára kértük fel az országos környezetvédelmi hatóság vezetőjét: a Pest Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottját.

Megkeresésünkben egyfelől panaszosok 2016. március 26-án a Járási Hivatalnak tett közérdekű bejelentése alapján indult eljárások vizsgálatát kértük. A tényállásban rögzítettük, hogy a Járási Hivatal a közérdekű bejelentést hatáskörének hiányára hivatkozással PE-16/HAT/641-2/2016. számú végzésben a Polgármesteri Hivatalhoz tette át.

Másfelől megkeresésünkben kértük a végzés *indokolásában hivatkozott*, Verőce Község Önkormányzat Képviselő-testületének a települési szilárdhulladék-gazdálkodásról és a köztisztaságról szóló 4/2014. (III. 14.) rendelete (e fejezetben a továbbiakban: Ör.) 31. §-ában foglalt, a hulladékgazdálkodási bírság megállapításának és kiszabásának módjáról szóló rendelkezéseinek törvényességi felügyeleti eljárás keretében történő felülvizsgálatát, mert az – álláspontunk szerint – a Htv. 88. § (1) bekezdés 7. pontjával ellentétes, illetve a 88. § (4) bekezdésben az önkormányzat képviselő-testületének szóló törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedő szabályozást tartalmazott.

5.1. A Kormány megbízott vizsgálatának eredményéről szóló tájékoztatás⁵⁷ szerint a vizsgálattal érintett közérdekű bejelentésében a bejelentő lakossági, nem gazdálkodó szervezet által végzett nyílt téri hulladékégetésről tájékoztatta a Járási Hivatalt, ez pedig az Lr. 27. § (2) bekezdése szerinti jogsértésnek minősül, amelyre vonatkozóan a járási hivatal az Lr. 36. § (2) bekezdés e) pontja alapján az első fokú levegőtisztaság-védelmi eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkezett.

A Járási Hivatal végzésében hulladékgyártó bírság kiszabása tekintetében az Ör. 31. §-a szerinti rendelkezésekre hivatkozással tette át a közérdekű bejelentést a verőcei polgármesteri hivatalhoz, a Kormányhivatal vizsgálata során adott nyilatkozata⁵⁸ szerint az ügyben – amelyet egyébként utóbb a Kormányhivatal is áttett hozzá – nem indított levegőtisztaság-védelmi eljárást.

A Pkbt. 2. § (1) bekezdése alapján, mint eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentés levegőtisztaság-védelmi vonatkozását, valamint ezzel kapcsolatos hatáskörét nem vizsgálta, levegőtisztaság-védelmi eljárást nem indított, így a közérdekű bejelentést ebben a tekintetben nem bírálta el.

A Kormány megbízott tájékoztatásában arra is rámutatott, hogy a vizsgált közérdekű bejelentés ideje szerint az Lr. 36. § (4) bekezdése alapján a lakossági nyílt téri hulladékégetéssel kapcsolatos közérdekű bejelentés kivizsgálására az első fokú levegőtisztaság-védelmi hatóság, a Járási Hivatal rendelkezett hatáskörrel, a másodfokú hatósági jogkört 2017. március 20-ig a területi környezetvédelmi hatóság gyakorolta. Bár a járási hivatal mulasztása megállapítható a közérdekű bejelentés megalapozottságának kivizsgálása tekintetében, a Kormány megbízott álláspontja szerint a Pkbt. rendelkezésének hiánya miatt az Ákr. 121. § (1) bekezdése szerinti felügyeleti eljárás megindítására nincsen mód. A Pest Megyei Kormányhivatal az Ákr. 15. § (2) bekezdése szerint csak a feltételek fennállása esetén utasíthatná a hatósági eljárás lefolytatására a Járási Hivatalt, a közérdekű bejelentés megalapozottságának kivizsgálására azonban nem. A hatósági eljárás megindításának szükségessége azonban csak a közérdekű bejelentés kivizsgálásának eredményeként volna megállapítható.

5.2. A Kormány megbízott a megkeresésünkben foglalt másik kérdés tekintetében azt a tájékoztatást adta, hogy az Ör. 2018. január 1-től hatályát veszítette, ezért az Ör. 31. §-ában foglalt rendelkezés vizsgálatára nincsen lehetősége. Ugyanakkor ezen időponttól kezdődően Verőce Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékgyártó bírság kiszabásáról és a köztisztaságról szóló 13/2017. (XII. 21.) rendelete (Hör.) hatályos, amelynek 26. § (1) bekezdése az Ör. 31. §-ával megegyezően szabályozza a jegyző hulladékgyártó bírság kiszabásával kapcsolatos jogköreit, esetköreit, valamint a (2) bekezdés utal a HbírságKr.-re.

A Kormány megbízott törvényességi felülvizsgálatának eredményeként megállapította, hogy a Képviselő-testület az Hör. 26. §-ban foglalt rendelkezések megalkotásával túljárta a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazáson, továbbá a szabályozás sérti a Jat. 3. §-ának az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozásról szóló rendelkezését, tekintettel a hulladékgyártó bírság megállapításának és kiszabásának módja és mértéke szabályozására a Htv. 88. § (1) bekezdés 7. pontjában a Kormány részére adott felhatalmazásra. A Kormány megbízott 30 napos határidő tűzésével törvényességi felhívást tett az önkormányzat részére.

Ennek eredményeképpen Verőce Község Önkormányzata 8/2018. (IX.19.) önkormányzati rendelete – egyebek mellett – a Hör. 26. §-át hatályon kívül helyezte.

6. A Kormányhivatal vizsgálatának eredményeiről szóló tájékoztatásból az 5.1. pontban összefoglaltakkal kapcsolatosan rá kívánunk mutatni arra, hogy noha az Lr. 24. § (1) bekezdése

⁵⁷ PE/030/01407-2/2018.

⁵⁸ PE-16/HAT/857-2/2018.

szerint a háztartási tüzelőberendezésekhez, mint légszennyező pontforrásokhoz nem kell levegőtisztaság-védelmi engedély, ugyanakkor (2) szakasz előírja, hogy a légszennyező forrás üzemeltetése során a levegővédelmi követelményeket érvényesíteni kell.⁵⁹

Az Lr. 4. § úgy rendelkezik, hogy tilos a légszennyezés, a diffúz forrás környezetvédelmi követelményeknek nem megfelelő működtetése miatt fellépő levegőterhelés, valamint a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelése, továbbá a levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezettséget okoz.

A Lr. 27. § (2) bekezdése kimondja a hulladék égetésének már fentebb is hivatkozott tilalmát, valamint a Lr. 9. melléklete rögzíti a hulladéknak mind a nyílt téri, mind a háztartási tüzelőberendezésben való égetése tilalmának megszegése bírságtételeit.

Az Ákr. 99. §-a úgy rendelkezik, hogy a hatóság - a hatáskörének keretei között - ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

Az Ákr. 100. § (1) bekezdése szerint a hatósági ellenőrzés hivatalból indul meg, azt a hatóság a hivatalbóli eljárás szabályai szerint folytatja le.

Az Ákr. 101. § (1) bekezdése szerint ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal, a) megindítja az eljárást, vagy b) ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe tartozik, annak eljárását kezdeményezi.

Az Ákr. 104. § (1) bekezdés a) pontja szerint a hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására.

A Kormányhivatal vizsgálatával illetett bejelentés ideje szerinti időpontban hatályos Ket. az Ákr.-hez hasonlóan különbséget tett a hatósági ellenőrzés, illetve esetlegesen az annak eredményeként megindítandó hatósági eljárás között.⁶⁰

A Pkbt. 1. § (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, közigazgatási - eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A környezetveszélyeztetéssel, környezetszennyezéssel és környezetkárosítással kapcsolatos közérdekű bejelentések tekintetében a Kvt. 97. § (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga, hogy környezetveszélyeztetés, környezetkárosítás vagy környezetszennyezés esetén a környezethasználó és a hatóságok figyelmét erre felhívja. Az erre vonatkozóan írásban tett felhívásra a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésének megtétele mellett a törvényben előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni. Vagyis amennyiben a bejelentés környezetszennyezésre, -veszélyeztetésre, vagy -károsításra vonatkozó adatokat hoz a hatóság tudomására, ez megalapozza a hatóság intézkedési kötelezettségét.

A Kormányhivatal vizsgálatával érintett 2016. március 26-i bejelentés egyfelől a hulladék jogellenes elhelyezését, másfelől a nyílt téri hulladékégetéssel a Lr. 27. § (2) bekezdés szerinti tilalom megszegését, továbbá az Lr. 24. § (2) bekezdésében foglalt levegővédelmi követelmények megsértését hozta a hatóság hivatalos tudomására, amely alapján az ügy a Járási Hivatalnak az Lr. 36. § (2) bekezdés e) pontja szerinti levegőtisztaság-védelmi hatáskörébe tartozott.

A Lr. 27. § (2) bekezdésében foglalt tilalom megszegésével, illetve – ahogyan azt korábbi AJB-204/2017. számú jelentésünkben is megállapítottuk – az Lr. 24. § (2) bekezdése szerinti

⁵⁹ Az Lr. 24. §-a a vizsgálattal érintett eljárások idején hatályosan így rendelkezett: 24. § (1) A nem a felügyelőség hatáskörébe tartozó légszennyező forrás létesítéséhez, teljesítménybővítéséhez, élettartalmát meghosszabbító felújításához, alkalmazott technológiájának váltásához, használatba vételéhez nem kell levegőtisztaság-védelmi engedély. (2) Az (1) bekezdés szerinti légszennyező forrás üzemeltetése során a levegővédelmi követelményeket érvényesíteni kell.

⁶⁰ Ld. Ket. 88. § és 94. § (1) bekezdését

levegőtisztaság-védelmi követelmények érvényesítése tekintetében az Alaptörvény P) cikke alapján *kiemelt a környezetvédelmi hatóság felelőssége*, hiszen ezek az Lr. 24. § (1) bekezdés alapján nem engedélyköteles légszennyező források.

A hulladékégetés tilalmának megszegése és a levegőtisztaság-védelmi követelmények érvényesülésével kapcsolatos bejelentés esetén a hatóságnak e fokozott felelősség alapján, illetve ezen légszennyező forrásokra vonatkozó sajátos levegőtisztaság-védelmi szabályozás miatt nincsen mérlegelési lehetősége az eljárás hivatalból való megindítása, illetve ennek során a levegővédelmi követelmények érvényesülésével összefüggő hatósági ellenőrzés lefolytatása szükségességének tekintetében.

A környezetvédelmi hatóság ezen esetekkel kapcsolatos kiemelt levegőtisztaság-védelmi felelőssége következik abból is, hogy a lakossági fűtésből származó terhelés a PM₁₀ és PM_{2,5} légszennyező anyagok a levegőterheltségi (immissziós) szintjének 67%-át, illetve 85,5%-át adja.⁶¹

Ahogy az AJB-6236/2012. számú átfogó jelentésben is megállapítottuk, ezekben az esetekben a hatóság kiemelt felelőssége alapján és a vonatkozó jogi szabályozásnak megfelelően a Lr. 24. § (2) bekezdés és 27. § (2) szerinti közérdekű bejelentések megalapozottságát a korábbi Ket., jelenleg pedig az Ákr. szerint hatósági ellenőrzés keretében kell vizsgálnia, mert annak eredményeként lehetséges dönteni további hatósági eljárás megindításának szükségességéről.

A Járási Hivatal a bejelentés ideje szerint hatályos Ket. 22. § (1) bekezdése alapján joghatóságának vizsgálatát, illetve az Lr. 36. (2) bekezdés e) pontjában foglalt levegőtisztaság-védelmi hatásköre alapján fennálló eljárási kötelezettségét elmulasztotta, amikor a bejelentést Verőce Község Önkormányzat jegyzője részére áttette az Ör. 31. §-ára hivatkozással.

Megállapítottuk, hogy a Járási Hivatal a hatáskörébe tartozó hatósági ellenőrzés lefolytatásának, illetve annak eredményétől függően szükséges eljárások megindításának elmulasztásával a panaszosok petíciós jogával, tisztességes eljáráshoz való jogával, továbbá az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

7. Fontos, egyben a korábbiakhoz képest sajátos eleme a vizsgálattal érintett, 2015-2019-ig tartó időszakot átfogó tényállásnak, hogy a vizsgálat alapjául szolgáló közérdekű bejelentésekben, panaszokban a hulladék égetése megelőzőleg rendszerint összefüggött a hulladékok jogellenes gyűjtésének és elhelyezésének gyakorlatával, jelenségével.

Vizsgálatunk adatai arra utalnak, hogy a panasz szerinti esetekben javarészt kezelt fa hulladékok jogellenes és rendszeres gyűjtése és elhelyezése volt jellemző, amely a HjVMr. 2. melléklet 3. pont 03 01 04* alpontja (veszélyes anyagokat tartalmazó fűrészpor, faforgács, darabos eselék, fa, forgácslap és furnér) 17. pont 17 02 04* alpontja (veszélyes anyagokat tartalmazó vagy azzal szennyezett üveg, műanyag, fa), valamint 20. pont 20 01 37* alpontja (veszélyes anyagokat tartalmazó fa) szerint veszélyes hulladéknak minősül.

Jelen vizsgálat keretei között nincsen lehetőség utólag tisztázni azt, hogy a jogellenesen gyűjtött és közterületen illetve magánterületen elhelyezett hulladékokat részben vagy egészben égették-e el az ingatlanhasználók, az azonban a rendelkezésünkre álló iratok és adatok alapján valószínűsíthető, hogy a vizsgált időszakban volt olyan eset (a tényállás 4. pontjában foglalt eset pl. biztosan), amikor megvalósult a jogellenesen elhelyezett hulladékok elégetése.

A hulladékok jogellenes gyűjtésével és elhelyezésével kapcsolatos aspektusok lényegesek lehetnek a megelőzés elve szempontjából: a jogellenesen gyűjtött és elhelyezett hulladékokkal kapcsolatos hatékony, a hulladékok elszállítását eredményező hatósági fellépés a hulladékégetés gyakorlata részbeni megfékezésének lehet az eszköze.

⁶¹ https://pm10.kormany.hu/download/6/80/22000/PM10%20besz%C3%A1mol%C3%B3%202017_web.pdf

A hatályos jogszabályok alapján ezt az összefüggést – a hatásköri megosztottság miatt – egyetlen hatóság sem vizsgálhatta.

Az alábbiakban azt tekintjük át, hogy a hulladékok (jogellenes) gyűjtésével és elhelyezésével kapcsolatos jogszabályi rendelkezések miként érvényesültek a tényállás szerinti esetekben.

A Htv. 31. § (1) bekezdése szerint a hulladékbirtokos gondoskodik a hulladék kezeléséről.

A (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a hulladékbirtokos a hulladék kezeléséről a) az általa üzemeltetett hulladékkezelő létesítményben vagy berendezéssel végzett előkezelő, hasznosító vagy ártalmatlanító eljárás, b) a hulladék hulladékkezelőnek történő átadása, c) a hulladék szállítónak történő átadása, d) a hulladék gyűjtőnek történő átadása, e) a hulladék közvetítőnek történő átadása, f) a hulladék kereskedőnek történő átadása, g) a hulladék közszolgáltatónak történő átadása - ideértve a hulladék hulladékgyűjtő ponton vagy hulladékgyűjtő udvarban történő átadásának esetét is -, vagy h) a hulladék átvételi helyen, illetve az átvételre kötelezettnek történő átadása útján gondoskodik.

A Htv. 31. § (5) bekezdése szerint, ha a hulladékbirtokos a hulladékot másnak átadja - a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a közszolgáltató részére történő átadás kivételével -, meg kell győződnie arról, hogy az átvevő az adott hulladék szállítására, közvetítésére, kereskedelmére, illetve kezelésére vonatkozó hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkezik, vagy az adott hulladékgazdálkodási tevékenység végzéséhez szükséges nyilvántartásba vétele megtörtént.

A Htv. 61. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy hulladéktól a 31. §-ban meghatározottakra figyelemmel, csak kijelölt vagy arra fenntartott helyen, a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehet megválni. Nem mentesül a hulladék birtokosára, illetve tulajdonosára vonatkozó szabályok alól az, aki a birtokában, illetve tulajdonában lévő hulladéktól nem az e törvényben meghatározott kötelezettségek teljesítésével válik meg. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint az ingatlanon ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék 31. § szerinti **elszállításának és kezelésének kötelezettsége a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát terheli**. A (6) bekezdés szerint pedig a környezetvédelmi hatóság a jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállítására és kezelésére kötelezi azt a személyt, aki e § rendelkezéseire figyelemmel a 31. § (1) bekezdésében megállapított kötelezettségének önként nem tesz eleget.

A KTFr. 11. § (4) bekezdése szerint a települési önkormányzat jegyzője - a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője, a Budapest Főváros Önkormányzata által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző - jár el a Htv. 61. § (6) bekezdésében foglalt környezetvédelmi hatóságként, kivéve, ha a hulladék tulajdonosa vagy az, aki a hulladéktól jogellenesen megvált vagy az ingatlantulajdonos az önkormányzat.

A fenti rendelkezések alapján tehát a korábbi hulladékbirtokostól hulladékgazdálkodási engedély és nyilvántartásba vétel hiányában átvett hulladék jogellenes lerakása esetén a Htv. 61. § (6) bekezdés szerinti eljárás a jegyző hatáskörébe tartozik.

Amennyiben azonban a hulladékot az önkormányzat tulajdonában álló közterületen helyezték el jogellenesen, vagy a hulladék tulajdonosa az önkormányzat, a jegyző hatáskörének ez korlátja.

Ebben az esetben – ahogy az első fejezetben már kifejtettük – a speciális helyett az általános hatásköri szabály érvényesül, a KTFr. 8/A. § (1) bekezdés alapján a területi környezetvédelmi hatóság jogosult és köteles eljárni.

7.1. A tényállás 3. pontjában ismertetett 2016. március 26-án történt jogellenes hulladék elhelyezés miatt az önkormányzat részére tett közérdekű bejelentésre a polgármester a tulajdonos önkormányzat képviselőjében tájékoztatta a bejelentőt arról, hogy a hulladékot elszállítják. 2016. április végén vizsgálatunk adatai szerint a hulladékbirtokos a Htv. 31. §-a

szerinti kötelezettségei szerint a jogellenesen elhelyezett hulladékot az ingatlantulajdonos önkormányzat szóbeli figyelmeztetése alapján elszállította, ezért ezzel az esettel kapcsolatosan további megállapítások nem tehetőek.

7.2. A tényállás 5. pontja szerinti, 2018. december 8-án jogellenesen elhelyezett hulladék miatt a Pest Megyei Kormányhivatalhoz benyújtott közérdekű bejelentést a Kormányhivatal az Érdi Járási Hivatalhoz, a Járási Hivatal pedig a Htv. 61. § (6) bekezdés alapján a Jegyzőhöz tette át.

A vizsgálattal érintett esetben – tekintettel arra, hogy az erre vonatkozó adatok alapján a hulladékokat az önkormányzat tulajdonában álló közterületen helyezték el jogellenesen – a Ht. 61. § (6) bekezdés szerinti eljárás az általános szabály szerint a KTFr. 8/A. § (1) bekezdése alapján a területi környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozott, így megállapítható, hogy a vizsgálatunk adatai alapján a Járási Hivatal a hozzá a Kormányhivataltól áttett közérdekű bejelentést megalapozatlanul tette át a Jegyzőhöz.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerinti áttétel feltételei nem állapíthatóak meg egyértelműen, ezért a Járási Hivatalnak a Pkbt. 2. §-a szerint a közérdekű bejelentés megalapozottságának vizsgálata körében a jogellenes hulladék-elhelyezés KTFr. 11. § (4) bekezdés szerinti körülményeit vizsgálnia kellett volna az áttételt megelőzően.

Megállapítottuk, hogy a közérdekű bejelentés megalapozottsága vizsgálatának elmulasztásával a Járási Hivatal a petíciós joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

7.3. A Járási Hivataltól áttett közérdekű bejelentés alapján az Önkormányzat helyszíni szemlét rendelt el a tényállás tisztázása érdekében, amelyen kezdeményezte a rendőrség, a Járási Hivatal, valamint a Népegészségügyi Hatóság részvételét is. A 2018. december 18-án tartott helyszíni szemlén az Önkormányzat ügyintézőin kívül csak a Népegészségügyi Hatóság vett részt. A szemléről készült jegyzőkönyv a jogellenes hulladék-elhelyezés bejelentésben foglalt tényét megalapozottnak találta és a Népegészségügyi Hatóság képviselőinek véleménye szerinti közegészségügyi szempontból való veszélytelenségét is rögzítette.

Az Ör. 10. §-a szerint „Közösségellenes megatartást követ el, aki a települési szilárd hulladékgazdálkodásról és a köztisztaságról szóló 13/2017. (XII. 21.) önkormányzati rendeletben foglaltakat megsérti.”

A tényállásban ismertettük, hogy a hulladék elszállítására a hulladékbirtokost a polgármester kötelezte 2019. február 15-én kelt határozatában az Ör. 10. §-ában szabályozott tényállás alapján.

A polgármester az Ör. 10. §-a alapján olyan hatósági eljárást folytatott és ennek során olyan döntést hozott, amelyre a Htv. 61. § (6) bekezdése, illetve a KTFr. 8/A. § (1) bekezdése és 11. § (4) bekezdése a települési önkormányzat jegyzőjének illetve a területi környezetvédelmi hatóságnak a hatáskörét állapítja meg.

Bár a polgármester határozata tartalmilag potenciálisan egyfajta megoldást jelenthetett az illegálisan felhalmozott hulladékkal összefüggő problémára, amennyiben a határozat kötelezettje a hulladékot elszállította, a határozat indokolásában hivatkozott Ör. 10. §-a felveti a jogbiztonság követelményével kapcsolatos visszásság gyanúját, ezért szükségesnek látjuk a Htv. 61. §-ában foglalt szabályozás és az Ör. 10. §-ában foglalt szabályozás vizsgálatát.

Az Ör. preambuluma szerint az Ör.-t a képviselő-testület a Möt. 143. § (4) bekezdés d) pontjában foglalt törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg.

A Möt. 143. § (4) bekezdésének d) pontja úgy rendelkezik, hogy felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg: d) az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

Korábban a Mötv. 53. § (4) bekezdése⁶² ugyan lehetővé tette, hogy az önkormányzat képviselő-testülete rendeletben tiltott közösségellenes magatartásokat határozzon meg és pénzbírsággal szankcionáljon, azonban a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat e rendelkezést 2012. november 15-től hatályosan megsemmisítette, ahogyan azt egyébként az AJB-6236/2012. számú jelentésünkben is már rögzítettük.

Az Ör. 10. §-ában foglalt, a tényállás alapjául szolgáló Hör.-t a Képviselő-testület a Htv. 88. § (4) bekezdése alapján alkotta meg.

A Htv. 88. § (4) bekezdés szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg:

a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat;

b) az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat;

c) a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat;

d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

A Jat. 3. §-a szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

A Jat. 5. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése állapítja meg a felhatalmazás kereteit, amely szerint Nem lehet felhatalmazást adni

a) a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására,

b) a jogszabály egészének végrehajtására, valamint

c) olyan tárgykör szabályozására, amelyet a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz.

Az Ör. 10. § azzal, hogy a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján megalkotott Hör. „megsértését” alapul véve általánosan állapít meg jogkövetkezményt, lényegében olyan szabályozási tárgyra terjeszti ki a megalkotásának alapját képező Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontjában foglalt felhatalmazást, amelyet nem a Mötv. hanem a Htv. szabályoz.

A Htv. szabályozza a hulladékgazdálkodással kapcsolatos intézményvédelmi garanciák részeként a jogkövetkezményeket is, felhatalmazó rendelkezései pedig egyértelműen állapítják meg ezzel kapcsolatos végrehajtási jogszabályok megalkotására jogosult szervezetet.

A települési önkormányzatok képviselő-testületei részére a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt törvényi felhatalmazás azonban ilyen jellegű jogkövetkezmények megállapítására nem terjed ki.

Arra is fontos rámutatnunk, hogy az Ör. 10. § tartalmilag túlságosan általános és bizonytalan rendelkezéséhez képest a Htv. 61. § (2) bekezdése a jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállítására köteles személyek körét úgy határozza meg, hogy az elszállítás kötelezettsége a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát terheli. Az elsődleges kötelezettek hiányában pedig az elhelyezés szerinti ingatlan tulajdonosára hárul a kötelezettség a 61. § (3) bekezdése alapján, aki ettől az (5) bekezdés alapján mentesül, ha a hulladékot

⁶²Mötv. 51. § (4) A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.

elhagyó, vagy jogellenesen elhelyező személyt megnevezi és bizonyítja a jogellenességet. A Htv. szabályozása tehát a szennyező fizet elvének megfelelően azt a célt szolgálja, hogy a 61. § szerinti esetekben a kezelés, elszállítás kötelezettsége, illetve annak költségei ténylegesen a hulladéktermelőt, az eredeti hulladékbirtokost terheljék, s az eredeti felelősség csak kivételesen háruljon a későbbi hulladékbirtokosra, vagy az ingatlanhasználóra.

A polgármester Ör. szerint lefolytatott eljárása a Htv. 61. §-ában megállapított felelősségi hierarchiát nem vizsgálta vagy érvényesítette, ezért minden jó szándékú igyekezete ellenére sem lehet alkalmas a szennyező fizet, illetve a jövőre vonatkozóan a megelőzés elvének érvényesítésére.

Megállapítottuk, hogy a polgármester határozatának indokolásában hivatkozott Ör. 10. §-a ellentétes a Htv. rendelkezéseivel, közöttük a Htv. 61. §-ával; a Jat. 3. §-a szerinti, a párhuzamos és többszintű szabályozás tilalmába ütközik; továbbá ellentétes a Jat. 5. § (2) bekezdésével, mert megalkotásával a Képviselő-testület túlterjeszkedett a Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontjában adott törvényi felhatalmazáson.

Fentiek alapján megállapítottuk, hogy a polgármester határozatának indokolásában hivatkozott Ör. 10. §-a a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

8. A tényállás 6. pontjában foglalt 2019. február 21-i közérdekű bejelentést – sajátosan – a Járási Hivatal annak ellenére tette át a tűzvédelmi hatóság részére, hogy végzése indokolásában elismerte a Lr. 36. § (2) bekezdés szerinti levegőtisztaság-védelmi hatáskörét. Ezen indokolás szerint a levegőtisztaság-védelmi hatósági hatáskörében a Járási Hivatal a bizonyításhoz szükséges eszközökkel, laboratóriummal nem rendelkezik, s ezért véleménye szerint a tűzvédelmi hatóság eljárása eredményesebb lehet.

A hozzá áttett bejelentést a tűzvédelmi hatóság azzal tette át a jegyzőhöz, hogy a füst zavaró hatását nem az égéstermék-elvezető állapota, hanem a nem megfelelő tüzelőanyag okozza, így a tűzvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó, jogszabállyal ellentétes állapot nem állapítható meg a közérdekű bejelentéssel összefüggésben.

Hasonló, ám részben téves álláspontot fogalmazott meg a polgármester is, amikor megkeresésünkre adott tájékoztatásában kifejtette, hogy a hulladékégetés szabálysértés, vagy bűncselekmény, amelynek bizonyítását mintavétellel és akkreditált laboratóriumi vizsgálattal lehet elérni, amelyre álláspontjuk szerint a Katasztrófavédelemnek van lehetősége a Rendőrséggel közösen.

Ahogy fentebb, a 2.1. pontban kifejtettük, a tűzvédelmi hatóság a tüzelőberendezések, illetve az égéstermék-elvezetők műszak szabványoknak való megfelelését, állapotát vizsgálja, azonban hatáskörének lényeges korlátja, hogy a levegőtisztaság-védelmi kérdésekre nem terjed ki. Ugyan a kéményellenőrzés szükségességének egyik fontos indoka épp a belső téri levegő megfelelő CO terheltségi szintjének biztosítása, a beltéri CO mérgezés megelőzése, a tűzvédelmi hatóság hatásköre elsődlegesen nem érinti a levegővédelmet.

Az égéstermék-elvezető helyhez kötött pontforrás kültéri emissziójának ellenőrzése az Lr. 36. § (2) bekezdés b) pontja alapján a Járási Hivatal hatáskörébe tartozik, arra más hatóságnak nincsen jogosultsága (ugyanígy az f) pont alapján a nyílt téri hulladékégetés, mint diffúz forrás is).

Az Ákr. 62. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.

Tekintettel arra, hogy a Lr. nem írja elő a levegőtisztaság-védelmi eljárásban okirat, vagy más irat kötelező bizonyítási eszközként történő alkalmazását, a Járási Hivatal az Lr. 36. § (2)

bekezdése szerinti hatásköre alapján megállapítható eljárása során nincsen korlátozva a bizonyítás módjának, az Ákr. szerinti bizonyítási eszközök szabad megválasztása és a bizonyítékok mérlegelése szempontjából. Önmagában az, hogy adott bizonyítási eszközök megválasztása technikai, anyagi, stb. nehézségekbe ütközik, az illetékes hatóság hatásköre alapján az eljárási kötelezettségét nem érinti és nem teheti megalapozottá a hatóság döntését az Ákr. 17. §-a⁶³ szerint az ügy hatáskör vagy az illetékesség hiánya miatt való áttétele tekintetében.

Megállapítottuk, hogy az illetékes Járási Hivatal azzal, hogy levegőtisztaság-védelmi hatósági hatáskörében fennálló eljárási kötelezettsége ellenére az ügyet a tűzvédelmi hatóság részére áttette, a petíciós joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal, a testi és lelki egészséghez való joggal, továbbá az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

9. Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül a Járási Hivatal fentiek szerinti álláspontja arról, hogy az Ákr. 3 és 4. §-a szerinti, a bizonyítékok szabad mérlegelésén alapuló tényállás tisztázási kötelezettségének a hatékonyság elvét szem előtt tartva miként tud eleget tenni, tekintettel arra is, hogy a környezetért felelős minisztérium korábban említett 2017-es szakmai iránymutatása erre a kérdésre nem tér ki.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése rögzíti az együttműködés elvét, amely szerint az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. A Kvt. 42. § (1) bekezdése ac) pontjában úgy rendelkezik, hogy a környezetvédelemért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) miniszteri jogkörben irányítja a feladat- és hatáskörébe tartozó környezetvédelmi igazgatást. A StatútumR. 79. § 9. pontja szerint az agrárminiszter a Kormány környezetvédelemért felelős tagja.

A KTFr. 8/C. § (1) bekezdése szerinti az országos és a területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság, valamint a járási környezetvédelmi hatóság - a (2) bekezdésbe nem tartozó - környezetvédelmi és természetvédelmi feladatkörei gyakorlásával összefüggésben a Ksztv. 2. § (1) bekezdés e)-h) pontjában meghatározott, valamint a törvényességi és a szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket szakmai irányító miniszterként a miniszter, hulladékgazdálkodás tekintetében a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter gyakorolja.

Annak érdekében, hogy a környezetért felelős miniszter az ágazati irányítással összefüggő, továbbá a Kvt., a Ksztv., a StatútumR., és a KTFr.-ben meghatározott feladatait hatékonyan láthassa el, fontos, hogy a **hatóságok részéről jelzést kapjon** azokról a problémákról, amelyek adott esetben a hatáskörükbe tartozó ügyek hatékony és szakszerű intézésével kapcsolatosak. Tapasztalataink szerint sok esetben megmutatkozik az együttműködés a szakigazgatási szervek, illetve azok különböző szintjei között informális módon, ugyanakkor sok esetben azzal szembesülünk, hogy az ágazati irányítás szintjéig valós problémák nem, vagy nem megfelelően jutnak el.

Általánosan Javasoljuk ezért a környezetvédelmi igazgatás szerveinek, hogy a jogszabályok rendelkezései által meghatározott feladataik ellátása, hatásköreik gyakorlása során felmerülő nehézségeket az együttműködés elvének megfelelő lehetőségük alapján jelezzék az ágazati irányításért felelős miniszternek annak érdekében, hogy az ágazati irányítás eszközei, esetlegesen szükséges jogalkotás révén a hatáskör gyakorlásával összefüggő probléma megoldódjon.

⁶³ Ákr. 17. § A hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

10. A hulladékégetéssel összefüggő korábbi jelentésekben is érintettük a közigazgatási hatósági eljárás során a tényállás tisztázásának nehézségeit, problémáit, megállapítva, hogy a közvetlen tettenérés esetén túl a hulladékégetés utólagos bizonyítása nehéz és költséges feladat a hatóságok számára.

A koromminta, vagy újabban a hamuminta laboratóriumi elemzése bizonyos hulladéktípusok égetésével összefüggésben (pl. műanyag égetése esetén a króm, ólom és klór értékeinek növekedése a mintákban XRF hamuvizsgálattal) megfelelő eszköze lehet a bizonyításnak.

A hamuminta elemzésmódszerei közül a Svájcban korábban kidolgozott ún. EMPA hamuvizsgálati gyorsteszt laboreredményeinek értékelése bizonytalanabb, ahogyan azt a Herman Ottó Intézet szakmai ügyvezető-helyettese „A lakossági fűtés okozta levegőszennyezés – az európai és hazai jogszabályok végrehajtása” című konferencián⁶⁴ is ismertette.

Ugyanakkor a *hamuvizsgálat röntgen fluoreszcencia spektroszkópiával (XRF)* ígéretes módszer, amelynek esetleges hatósági eljárásokban való alkalmazása – megfelelő szakmai előkészítés és az alkalmazhatósági kör meghatározását követően – a jövőben megfontolandó lehetőség.⁶⁵

Fentiekhez kapcsolódóan fontos, hogy hulladékégetés gyanúja esetén a hamuban és a koromban vizsgálandó anyagok határértékeire, referencia értékeire, valamint az érvényes szabványok⁶⁶ szerint a laboratóriumi elemzés műszaki előírásaira vonatkozó megfelelő jogszabályi rendelkezések előkészítése a módszerek alkalmazásának bevezetésével egyidejűleg megkezdődjön.

A környezetjogi alapelvek között az elővigyázatosság és megelőzés elvének a Lr. 24. § (2) bekezdésben foglalt rendelkezés szempontjából az felelne meg, ha a levegőtisztaság-védelmi hatóság számára olyan bizonyítási eszköz is rendelkezésre állna, amely a háztartási tüzelőberendezésekből származó kibocsátásoknak a meglévő egészségügyi általános kibocsátási határértékeknek való megfelelést ellenőrizhetővé, mérhetővé tenné.

Korábban a jövő nemzedékek szószólójának AJB-8603/2016. számú állásfoglalásában megállapítottuk, hogy az Hér. 1. § b) pont alapján a Hér. 6. mellékletében foglalt, általános technológiai kibocsátási határértékek valamennyi helyhez kötött pontforrásra vonatkoznak, így a háztartási tüzelőberendezésekre is. Azonban az e kibocsátási határértékekhez kapcsolt ellenőrzési mechanizmusok híján a kibocsátások ellenőrzésének, illetve csökkentésének ezek csak elvi viszonyítási pontjai lehetnek, nem pedig megfelelő eszközei.

Az utóbbi évek technológiai fejlődésének eredménye, hogy a levegőterheltségi szintjének mérésére alkalmas manuális mérőeszközök a dróntechnológia alkalmazásával illegális lakossági hulladékégetés gyanúja esetén az érintett égéstermék-elvezető kémény, mint helyhez kötött pontforrás hulladékégetésre utaló egyes jellemző légszennyezőanyagok (pl. Cd, Zn, As, Hg, Ni, Pb, Cr, PAH-ok, VOC-ok, PCB-származékok) kibocsátásának ellenőrzésére is alkalmasak lehetnek.⁶⁷

⁶⁴ „A lakossági fűtés okozta levegőszennyezés – az európai és hazai jogszabályok végrehajtása” Nemzetközi konferencia az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában 2018. február 27-én <https://www.levago.hu/egyeb/a-konferencia-programja/>

⁶⁵ https://www.levago.hu/site/assets/files/5771/beres_hamuteszt_ajbh_konf_2018_02_27_kesz.pdf

⁶⁶ vö.

http://www.mszt.hu/web/guest/webaruhaz?p_p_id=msztwebshop_WAR_MsztWAportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&msztwebshop_WAR_MsztWAportlet_delta=10&msztwebshop_WAR_MsztWAportlet_keywords=&msztwebshop_WAR_MsztWAportlet_advancedSearch=false&msztwebshop_WAR_MsztWAportlet_advancedOperator=true&cur=1

⁶⁷ <https://envirobites.org/2018/08/13/unmanned-air-vehicles-uav-could-be-the-future-of-air-pollution-measurements/>

<http://scentroid.com/scentroid-dr1000/>

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5191180/>

Korábban hivatkozott AJB-1023/2018. számú ügyben rámutattunk arra, hogy az OLM keretében működő monitoringhálózat adatai mellett az ún. alacsony kéményszintű kibocsátásokból származó levegőterhelés (lakossági fűtés, közlekedési vonalas források, avarégetés, nyílt téri és beltéri fűtési célú hulladékégetés) az ezek hatásainak kitett helyi lakosság egészségére közvetlenebbül hatnak, és a monitoring hálózat adatai az egészségügyi határértékhez viszonyított terheltségi szint tekintetében ezt a közvetlen hatást nem tükrözik megfelelően.

Ezt a problémát hangsúlyozta az Európai Unió Bírósága 2019. június 26-án közzétett ítéletében⁶⁸ is. A Bíróság elvi élel mondta ki, hogy valamely zónán vagy agglomeráción belüli összes mintavételi ponton **mért értékek átlagának meghatározása nem szolgál hasznos iránymutatással a lakosság szennyező anyagoknak való expozíciójára vonatkozóan. Közelebről: egy ilyen átlagérték nem teszi lehetővé a lakosság általános expozíciós szintjének meghatározását.**

A lakosság kitettségének, expozíciós szintjének meghatározása érdekében szükséges volna – az LMr. által szabályozott OLM keretén belül, a meglévő automata és manuális mérőhálózaton felül, illetve annak fejlesztésével is – a lokális, alacsony kéményszintű kibocsátásokból, különösen a lakossági hulladékégetésből származó levegőterhelés megfelelő eseti ellenőrzése, monitorozása hatékony módszerekkel, új technológiák alkalmazásával is.

Az LMr megfelel a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben és a környezeti levegő minőségének vizsgálata keretében alkalmazott referencia-módszereket, adathitelesítést és mintavételi pontok elhelyezkedését meghatározó szabályok tekintetében a 2004/107/EK és a 2008/50/EK irányelv egyes mellékleteinek módosításáról szóló 2015/1480 EU Bizottsági irányelvben meghatározott minimális szabályozási szempontoknak.

Ez azonban nem korlátozza az állam szuverenitását és Alaptörvényből fakadó felelősségét abban a tekintetben, hogy amennyiben ez indokolt és szükséges, a Irányelvekben meghatározott minimum-követelményeknél szigorúbb és a levegőminőség javítása, a lakosság egészségének védelme érdekében következetesebb kritériumrendszert állapítson meg.

Az Alaptörvényben a Nemzeti hitvallás kinyilvánítja, hogy „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Ebből fakadóan állapítja meg az Alaptörvény P) cikke a környezeti elemek, mint természeti erőforrások (köztük a levegő) védelméért, megőrzéséért és fenntartásáért való alkotmányos állami felelősséget. Ezek az alkotmányos rendelkezések abban az esetben, ha egy országos, a nemzet jelentős részét érintő probléma súlyossága ezt indokolta teszi, az EU Irányelveiben meghatározott minimumfeltételekhez képest több, következetesebb, szigorúbb, hatékonyabb jogszabályi követelmények megállapításának képezhetik fundamentumát.

Magyarországon – a fűtési idényben – a levegő PM₁₀ és PM_{2,5} terheltség 70-90%-áért felelős a lakossági fűtés, amelynek keretében elterjedt a hulladékégetés egészségre káros gyakorlata is. Ez a sajátos, egyébként a nyugati EU-s országokban nem jellemző probléma sajátos, nemzeti és egyedi szabályozási eszközökkel orvosolandó.

Ezekkel összefüggésben az Unió normáknak a levegőminőség monitorozásának minimumszintjére való hivatkozás nem elégséges, hanem a Magyar Államnak az Alaptörvény P) cikkén alapuló kiemelt felelőssége olyan átfogó, koherens és végrehajtható normák, illetve tervi eszközök megalkotása és végrehajtása, továbbá olyan szervezetrendszer hatékony működtetése, amely alkalmas a lakossági fűtéssel összefüggő konkrét problémák (légszennyező anyagok kibocsátásából a levegő immisziós szintjéhez való hozzájárulás, a lakossági fűtés

⁶⁸ C-723/17. sz. ügyben hozott ítélet (Lies Craeynest és társai kontra Brussels Hoofdstedelijk Gewest és társai)

„keretében” a hulladékégetés egészségkárosító gyakorlata) meghatározására, feltérképezésére, valamint ennek alapján a problémák a hatékony és fokozatos orvoslására, a káros gyakorlat megfékezésére..

A levegőtisztaság-védelmi hatóságok⁶⁹ a vizsgált időszakban általában nem rendelkeznek az ellenőrzéshez szükséges megfelelő eszközökkel, illetve az azok használatához szükséges anyagi forrásokkal az alacsony-kéményszintű kibocsátások közül a hatáskörükbe tartozó Lr. 36 § (2) bekezdése szerinti esetekben, különösen a nyílt téri és lakossági fűtési célú hulladékégetés vonatkozásában.

Ezen felül nem állt a levegőtisztaság-védelmi hatóságok rendelkezésére olyan szakmai iránymutatás sem, amely biztosítaná a hulladékégetéssel kapcsolatos hatósági ellenőrzés során a bizonyítékok megválasztásával, figyelembevételével összefüggően irányadó szempontokat (pl. azt illetően, hogy a hulladékégetéssel egyidejű, illegális hulladék-elhelyezés ténye, lakossági fénykép- vagy videofelvételek, a füst bűzhatásának adott, jellemző komponensei milyen súllyal vehetőek, vagy veendőek figyelembe a hatósági eljárás során.)

A StatútumR. 88. § (2) bekezdés b) pontjában az agrárminiszter környezetért való felelőssége körében összefüggő feladatai között úgy rendelkezik, hogy a miniszter figyelemmel kíséri és ösztönzi a környezet védelmét szolgáló berendezések, eszközök, módszerek és eljárások fejlesztését, azok alkalmazását, a környezetkímélő, természetkímélő anyag-, energia- és víztakarékos, hulladékszegény technológiák bevezetését, értékeli az egyes anyagok, termékek és technológiák környezetre, természetre gyakorolt hatását.

A lakossági hulladékégetés elterjedtsége, gyakorisága, az utólagos bizonyítás nehézségei, valamint az ezekből származó, ellenőrizetlen kibocsátások közvetlen, súlyos egészségkárosító hatása olyan közérdeken alapuló kényszerítő okot jelenítenek meg, amely alapján álláspontunk szerint szükséges a levegőtisztaság-védelmi eljárás során a tényállás tisztázásához kapcsolódóan az alkalmazandó bizonyítási eszközökkel összefüggő a KTFr. 8/C. § (1) bekezdésén alapuló szakmai iránymutatás, illetve az alkalmazható új és hatékony ellenőrzési, mérési módszereknek megfelelő jogalkotás előkészítése.

Ahogy említettük, a földművelésügyi miniszter 2017-ben KmF 235/2017. számon szakmai iránymutatást adott ki a hulladékégetéssel kapcsolatos közérdekű bejelentések esetén a Pkbt. helyett az Ákr. szerint folytatandó levegőtisztaság-védelmi hatósági eljárással összefüggésben. Ez a szakmai iránymutatás ugyanakkor nem tér ki arra, hogy a levegőtisztaság-védelmi eljárások során milyen bizonyítási eszközök alkalmazása ajánlott, nem segíti a hatóságokat a bizonyítási eszközök szabad megválasztásával a tényállás tisztázásában.

A lakossági hulladékégetéssel összefüggő bejelentés alapján megindított levegőtisztaság-védelmi hatósági ellenőrzés során a tényállás tisztázásához, bizonyításhoz szükséges mérőeszközök, laboratóriumi eszközök, valamint ezekhez az Ákr. 128. § (6) bekezdése szerint a hatóság által előlegezendő költségek fedezéséhez a források biztosításának módja is fontos mérlegelést igénylő kérdése lehet annak az álláspontunk szerint elengedhetetlenül szükséges szakmai iránymutatást, szükséges jogalkotást előkészítő folyamatnak, amely a hulladékégetés gyanúja esetén a levegőtisztaság-védelmi hatóság eljárását a tényállás tisztázásával, a bizonyítékok alkalmazásával összefüggésben hatékonyabbá, eredményesebbé tenné.

Megállapítottuk, hogy a környezetvédelmi ágazati irányítási eszközök között a megfelelő szakmai iránymutatás hiánya a hulladékégetés tilalmának megszegése esetén a hatósági eljárás során igénybe veendő bizonyítási eszközök, módszerek és eljárások alkalmazhatóságának tekintetében, valamint az alacsony kéményszintű kibocsátások közül a lakossági hulladékégetés ellenőrzésére alkalmas módszerekkel (pl. hamuteszt) összefüggően a jogszabályok hiányossága aggályos a jogállamiság elvéből fakadó

⁶⁹ 2020. március 1-től hatályosan az Lr. 36. § (1) bekezdése szerint pedig a területi környezetvédelmi hatóságok

jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez való jog valamint az egészséges környezethez való jog szempontjából.

11. A Kvt. 6. § (1) bekezdése szerint a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a) a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő; b) megelőzze a környezetszennyezést; c) kizárja a környezetkárosítást.

Hulladékégetéssel kapcsolatos bejelentés esetén fontos az üzemeltetéshez használt tüzelőanyag vizsgálata is.

Ezzel kapcsolatosan a levegőtisztaság-védelmi eljárás során tisztázandó kérdés háztartási tüzelőberendezés esetén a fűtési célra használandó szilárd fűtőanyag (tűzifa, pellet, brikett, fekete- vagy barnaszén) rendelkezésre álló eredetigazolásának, számláinak ellenőrzése az Ákr. 65. § (1)-(2) bekezdése alapján, tekintettel a Ltv. 3. § c) pontjára⁷⁰.

Lényeges, hogy tűzifa forgalmazással összefüggően az FMr. 4. §-a⁷¹ tartalmazza a tűzifa eredetének szállítójeggyel, vagy számlával való igazolásának szabályait, amely a minőségi és mennyiségi adatok ellenőrzését is lehetővé teszi.

A fűtőanyaggal összefüggésben a hulladékégetésen túli, általánosabb kérdésként szükséges megemlítenünk azt is, hogy kívánatos volna lakossági fűtés céljára a háztartási tüzelőberendezésekben használható legrosszabb minőségű lignit tüzelőanyag magánszemélyek részére való forgalmazásának korlátozása, feltételekhez kötése.

Álláspontunk szerint a lakossági fűtésből eredő levegőszennyezés jelentősége alapján és a megelőzés elvének megfelelően minden olyan szabályozási eszköz megalkotása és alkalmazása elodázhatatlan, amely e súlyos környezetvédelmi probléma javulásához akár csak a legkisebb mértékben is hozzájárulhat.

Ahogy a jövő nemzedékek szószólója korábbi, a háztartási tüzelőberendezésekből származó légszennyezettség riasztó mértékéről és csökkentésének szükségességéről szóló AJB-8603/2016. számú állásfoglalásában megállapította, a lakossági fűtésre használatos tüzelőanyagok közül a folyékony tüzelőanyagok kéntartalmára vonatkozóan az egyes folyékony tüzelő- és fűtőanyagok kéntartalmáról szóló 53/2014. (XII. 13.) NFM rendeleti szabályozással a lakossági tüzelőberendezések használatával összefüggő probléma csak kisebb részben oldódott meg. A fűtőolaj lakossági tüzelőberendezésekben való égetése ugyanis arányában lényegesen elenyészőbb az egyéb szilárd tüzelőanyagok lakossági fűtési célú kiterjedt használatához képest.

A szószóló az Ajbt. 3. §-a alapján jogalkotási javaslatot tett a környezetért felelős földművelésügyi miniszternek arra, hogy a fosszilis eredetű szilárd tüzelőanyagoknak (azaz a

⁷⁰ Ltv. 3. § c) irat: valamely szerv működése vagy személy tevékenysége során keletkezett vagy hozzá érkezett, egy egységként kezelendő rögzített információ, adategyüttes, amely megjelenhet papíron, mikrofilmen, mágneses, elektronikus vagy bármilyen más adathordozón; tartalma lehet szöveg, adat, grafikon, hang, kép, mozgókép vagy bármely más formában lévő információ vagy ezek kombinációja.

⁷¹ FMr. 4. § (1) A tűzifának fogyasztó részére történő értékesítése esetén a szállítójeggyel mellékelni kell a (3) bekezdésben meghatározott vásárlói tájékoztatót

(2) Ha a tűzifa fogyasztó részére történő értékesítése tömegre történik, az eladó a) a szállítójeggyel feltüntetni aa) a tömegmérés helyét, valamint ab) a mérleg elhelyezett törvényes tanúsító jel vagy hitelesítési bizonyítvány azonosítóját, ac) a tűzifa tömegét, vagy b) a mérlegelési jegyet a szállítójeggyel csatolja, ha a mérlegelési jegy tartalmazza ba) az a) pontban meghatározott adatokat, vagy bb) a tömegmérés helyét és a mérleg azonosítására alkalmas adatokat és az ac) pont szerinti adatot.

(3) A vásárlói tájékoztatót a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: erdészeti hatóság) állítja össze és a honlapján közzéteszi.

(4) A tűzifa fogyasztó részére történő értékesítésekor a szállítójeggyel a) térfogatra történő értékesítés esetén mértékegységként csak tömör köbmétert lehet megadni, továbbá b) fel kell tüntetni ba) tömegre történő értékesítés esetén a tűzifa mennyiségét tömör köbméterben, bb) térfogatra történő értékesítés esetén a szállítási mód szerinti térfogatot ürméterben, vagy bc) más értékesítési egység esetén a tűzifa mennyiségét tömör köbméterben, valamint a tömör köbméter és a kiszállított termék értékesítési egysége között alkalmazott átváltási tényezőt.

(5) A legfeljebb 20 kilogramm tömegű, önálló cikkszámú, megnevezéssel rendelkező erdei faválaszték esetén a kiállított számla szállítójeggynek minősül.

tőzeg, lignit, barnaszén, barnaszén-brikett, feketeszén, feketeszén-brikett, koks, antracit) 140 kW-nál kisebb bemenő teljesítményű háztartási tüzelőberendezésben való használata, a lakosság számára való forgalomba hozatala és szabad forgalmazása minőségi kritériumait és ezek érvényesítésének feltételeit megfelelően tartalmazó jogszabályban határozza meg.

A Miniszter az állásfoglalásra adott válaszában⁷² a kezdeményezést elfogadta, azonban az előkészítés komplexitására tekintettel a 2016. elején közigazgatási egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezet további tárcaközi egyeztetésének szükségességéről adott tájékoztatást.

Tekintettel arra, hogy a jogszabály kihirdetése az azóta eltelt időben elmaradt, megállapítjuk, hogy a fosszilis eredetű szilárd tüzelőanyagoknak (azaz a tőzeg, lignit, barnaszén, barnaszén-brikett, feketeszén, feketeszén-brikett, koks, antracit) 140 kW-nál kisebb bemenő teljesítményű háztartási tüzelőberendezésben való használatára, a lakosság számára való forgalomba hozatalára és szabad forgalmazása minőségi kritériumaira és ezek érvényesítésének feltételeire vonatkozó jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez való joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

12. A tényállás 6. pontjában foglalt 2019. február 21-i jogellenesen elhelyezett és felhalmozott hulladék és hulladékégetés miatti közérdekű bejelentést a tűzvédelmi hatóság a települési önkormányzat jegyzőjének tette át a jogellenesen elhelyezett hulladékokkal összefüggésben a Htv. 61. § (6) bekezdése alapján.

A Jegyző a hozzá áttett panaszt végzéssel⁷³ áttette a Váci Rendőrkapitánysághoz, az indokolás szerint azért, mert a közérdekű bejelentés szerinti hulladékkal való fűtésből származó levegőszennyezés környezetkárosítás bűncselekményének gyanúját veti fel. Bűncselekmény esetén a büntetőeljárás lefolytatása nem tartozik a Jegyző hatáskörébe, hanem az illetékes rendőri szerv jogosult eljárni.

Az Ákr. 15. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.

Az Ákr. 17. §-a úgy rendelkezik, hogy a hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

Jelen fejezet 3. pontjában már kifejtettük, hogy a környezeti felelősség Kvt. 101. § (1) bekezdésében található alaprendelkezése szerint a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, szabálysértési jogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. A vizsgálatunk során a hatóságok eljárásával kapcsolatosan feltártakkal összefüggésben alapvetően hangsúlyoznunk kell azt, hogy a környezetért való felelősség három típusa (deliktualis, közigazgatási és polgári jogi) nem a kizáró ellentét, hanem az egymással kölcsönös és egyidejű összefüggés viszonyában áll egymással.

Önmagában az, hogy azonos tényállással összefüggésben például büntetőeljárás is folyamatban van, vagy bűncselekmény gyanúja alapján a hatóság kezdeményezi a büntetőeljárást, a közigazgatási felelősséget érvényesítő hatósági eljárás lefolytatását, a környezetvédelmi hatóság eljárási kötelezettségét nem szünteti meg, vagy nem helyettesíti.

Ugyanígy adott esetben, ha egy egyébként közigazgatási hatósági eljárás körébe tartozó tevékenységgel összefüggésben bűncselekmény gyanúja felmerül, a hatóságot ez önmagában nem mentesíti a hatósági eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól. Hivatalból üldözendő bűncselekmény gyanúját ugyanakkor a nyomozó hatóság tudomására kell hoznia, illetve feljelentést kell tennie.

⁷² JgF/24/3/2016.

⁷³ I/411-2/2019.

A jegyző a Htv. 61. § (6) bekezdésben foglalt hatáskörét a hozzá áttett bejelentéssel összefüggésben a Pkbt. 2. § (1) bekezdés vonatkozásában nem vizsgálta, a jogellenesen elhelyezett hulladék helye szerint a KTFr. 11. § (4) bekezdés szerinti hatáskörében az Ákr. 15. § (1) bekezdése szerinti eljárási kötelezettségét, illetve hatáskörének az önkormányzat tulajdonosi helyzete miatti hiánya alapján a bejelentés áttételét a területi környezetvédelmi hatóság részére elmulasztotta.

Megállapítottuk, hogy a jegyző mulasztása mind a 2016. március 26-i bejelentéssel, mind jelen pont szerinti bejelentéssel összefüggésben a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal, a testi és lelki egészséghez való joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

13. A korábbi jelentésekben elvi érveléssel hangsúlyoztunk, hogy a lakossági hulladékégetéssel szembeni következetes hatósági fellépés mellett legalább ilyen fontosak az elterjedt, a környezetet és az emberi egészséget veszélyeztető gyakorlat megfékezésére az ún. jogon kívüli eszközök, elsősorban a szemléletformálás, a környezeti nevelés, valamint olyan programok megalkotása és végrehajtása, amelyek pozitív módon, a meggyőzés erejével hatva a veszélyes, helytelen és tömeges jogsértés formájában megnyilvánuló gyakorlatot visszaszorítják.

A legutóbbi átfogó jelentés óta eltelt időszak jelentős eredménye a Fűts okosan kampány⁷⁴ az Agrárminisztérium és a Herman Ottó Intézet gondozásában, amely a különböző médiafelületeken hatékony eszközökkel juttatja el a szilárd tüzelőanyaggal való fűtéssel kapcsolatos információkat, köztük a hulladékégetés káros hatásairól szólókat is.

A kisméretű szálló por (PM10) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról szóló 1330/2011. (X. 12.) Korm. határozat II. D pontja a lakossági fűtéssel összefüggésben megállapít tervi célkitűzéseket.

A Polgármester vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása tartalmazta, hogy a „Fűts okosan kampány”-ról⁷⁵ is folyamatosan tájékoztatják a lakosságot a község honlapján és facebook oldalán⁷⁶, valamint a helyi intézményekben és a közterületeken kihelyezett hirdetések útján. Az Önkormányzat szociális tűzifát biztosít a rászorultak részére, amelynek elosztását helyi rendelet szabályozza. 2018-19 telén 182 erdei m³ tűzifát osztottak ki.

2017-ben a levegő védelme érdekében az önkormányzat költségén plakátokat, szóróanyagokat helyeztek ki civil segítséggel, valamint a zöld hulladék két hetenkénti elszállítása, a komposztálás népszerűsítése eredményeként a lakossági kerti-hulladék égetés is csökken. A közterületeken 40 db facsemete ültetésével, továbbá 2019. május 4-én a Verőcei Művelődési Házban a levegőszennyezéssel, fűtőkorszerűsítéssel és a komposztálással kapcsolatos konferencia támogatásával is a környezet védelmének előmozdítására törekszik az önkormányzat.

Elismerve ezen a téren a Polgármester tájékoztatása szerint megtett intézkedések fontosságát és jelentőségét, a vizsgált esetek alapján fontos a helyi tervek, programok továbbgondolása speciálisan a hulladékégetés helyi lakossági gyakorlatának megfékezése érdekében hatékony eszközökkel, a civilek bevonásával.

Korábbi jelentésünkhöz adott tájékoztatásában az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség egyebek mellett javasolta az éghető hulladékok visszagyűjtésének elősegítését, esetlegesen tüzelőanyagért cserében. Jelenleg a közvetlen szabályozási eszközök között a helyi hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kiterjesztésére a

⁷⁴ <http://www.futsokosankampany.hu/>

⁷⁵ <http://www.futsokosankampany.hu/>

⁷⁶ <https://www.facebook.com/271996329905513/photos/a.272005679904578/574589962979480/?type=3&theater>
https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=398779113893900&id=271996329905513
<https://www.facebook.com/271996329905513/photos/a.272005679904578/378648155906996/?type=3&theater>

háztartásban keletkező veszélyes hulladékok között pl. a kezelt fahulladékok gyűjtésére a hulladékgyűjtő udvarokban pl. az önkormányzat képviselő-testületének a Htv. 39. § (2) és (5) bekezdése alapján lehetőségük van a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján.

Ehhez kapcsolódóan megfelelő tervi-program elemekkel elérhető a megfelelő ösztönzés, így pl. a kezelt fahulladékok átadása esetén adott mennyiségű csere-tűzifa biztosítása.

A Möt. 13. § (1) bekezdés 11. pontja a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között állapítja meg a helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás feladatát.

A települési területi szintű átfogó környezetvédelmi terv a Kvt. 48/B. § (1) bekezdése szerint a települési környezetvédelmi program.

A Kvt. 46. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében a) biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat;

b) önálló települési környezetvédelmi programot dolgoz ki a 48/E. §-ban foglaltak szerint, amelyet képviselő-testülete (közgyűlése) hagy jóvá; (..)

e) elemzi, értékeli a környezet állapotát illetékességi területén, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja a lakosságot;

f) a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását.

A települési környezetvédelmi program kötelező és lehetőség szerinti tartalmára vonatkozó rendelkezéseket a Kvt. 48/E. §-a állapítja meg.⁷⁷

A települési környezetvédelmi program végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségeket a Kvt. 48/E. § (3) bekezdése állapítja meg, amely szerint a települési önkormányzat gondoskodik a települési környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, a végrehajtás feltételeinek biztosításáról, és figyelemmel kíséri a feladatok ellátását.

Vizsgálatunk adatai szerint Verőce Község Önkormányzata a „Pest Megye Környezetvédelmi Programja 2014-2020” elnevezésű programon kívül helyi speciális, települési környezetvédelmi célkitűzéseket és végrehajtását biztosító rendelkezéseket meghatározó hatályos települési környezetvédelmi programmal nem rendelkezik.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálatunkkal érintett probléma kezelése legátfogóbban és leginkább a település tényleges problémáinak megfelelően a környezetvédelmi program keretében lehetséges, annak az érintett nyilvánosság bevonásával való előkészítése és elfogadása alapvetően fontos mind a hulladékégetés megfékezésének és megelőzésének rövid távú, mind pedig a levegőminőség javításának rövid- és hosszútávú célkitűzésének megvalósítása érdekében.

Megállapítottuk, hogy Verőce Község Önkormányzatának Képviselő-testülete elmulasztotta a Kvt. 46. § (1) bekezdés b) pontja alapján az önálló települési környezetvédelmi program kidolgozását és jóváhagyását, amivel az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot okozott.

⁷⁷ Kvt. 48/E. § * (1) A települési környezetvédelmi programnak a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban - a 48/B. § (2) bekezdésben foglaltakon túl - tartalmaznia kell a) a légszennyezettség-csökkentési intézkedési programmal, valamint a légszennyezéssel, b) a zaj és rezgés elleni védelemmel, a külön jogszabály alapján stratégiai zajtérkép készítésére kötelezett települési önkormányzatok esetén a stratégiai zajtérképek alapján készítendő intézkedési tervekkel, c) a zöldfelület-gazdálkodással, d) a települési környezet és a közterületek tisztaságával, e) az ivóvízellátással, f) a települési csapadékvíz-gazdálkodással, g) a kommunális szennyvízkezeléssel, h) a települési hulladék-gazdálkodással, i) az energiagazdálkodással, j) a közlekedés- és szállításszervezéssel, k) a feltételezhető rendkívüli környezetveszélyeztetés elhárításával és a környezetkárosodás csökkentésével kapcsolatos feladatokat és előírásokat.

Intézkedéseink

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük a környezetügyért felelős Agrárminisztert

1.1. a fosszilis eredetű szilárd tüzelőanyagoknak (azaz a tőzeg, lignit, barnaszén, barnaszén-brikett, feketeszén, feketeszén-brikett, koksz, antracit) 140 kW-nál kisebb bemenő teljesítményű háztartási tüzelőberendezésben való használata, a lakosság számára való forgalomba hozatala és szabad forgalmazása minőségi kritériumait és ezek érvényesítésének feltételeit megfelelően tartalmazó jogszabály tervezetének előkészítésére és megfelelő társadalmi egyeztetést követően a Kormány elé elfogadásra előterjesztésére;

1.2. a Lr. 36. § (2) bekezdés b) pontja szerinti levegőtisztaság-védelmi hatáskörben a 27. § (2) bekezdés szerinti tilalom megszegése esetén az Lr. 24. § (2) bekezdésében foglalt levegőszennyező pontforrások tekintetében a levegővédelmi követelmények érvényesülésének ellenőrzésére alkalmas módszerek és mérőeszközök alkalmazása lehetőségeinek mérlegelésére, illetve az ezzel összefüggésben szükséges jogalkotási és finanszírozási intézkedések előkészítésére;

1.3 a hulladékégetéssel kapcsolatos közérdekű bejelentések esetén a 2017-es szakmai iránymutatás kiegészítésének megfontolására a tényállás tisztázásával kapcsolatosan alkalmazható bizonyítási eszközök tekintetében.

2. Az Ajbt. 33. § (1) bekezdése alapján felkérjük a legfőbb ügyészt, hogy a jelentésben a büntetőjogi felelősséggel összefüggésben megállapított visszasságok orvoslása érdekében fontolja meg az ügyészi fellépés szükségességét és gondoskodjon arról, hogy az illetékes ügyész vizsgálja meg a Váci Rendőrkapitányság eljárását a jelentéssel érintett cselekmény tekintetében.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a Pest Megyei Kormányhivatal Szobi Járási Hivatalának vezetőjét, hogy a jövőben levegőtisztaság-védelmi hatáskörében eljárását olyan módon folytassa, hogy a jelentésben megállapított visszasságok kialakulása megelőzhető legyen.

4. Felkérjük Verőce Község Polgármesterét, hogy

4.1. Az Ajbt. 37. §-a alapján gondoskodjon megfelelő jogszabály-módosítás előkészítésével Verőce Község Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 4/2015. (I.26.) önkormányzati rendelete 10. §-a visszasságot okozó rendelkezésének hatályon kívül helyezéséről.

4.2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – az érintett nyilvánosság bevonásával – gondoskodjon Verőce község települési környezetvédelmi programjának a törvényi előírásoknak megfelelő előkészítéséről és elfogadásáról.

5. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük Verőce Község Jegyzőjét, hogy a jövőben eljárását az elhagyott, vagy az illegálisan elhelyezett hulladékokkal kapcsolatos környezetvédelmi hatáskörében olyan módon folytassa, hogy megelőzhető legyenek a jelentésben megállapított visszasságok.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos