

**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

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

## **KÖZÖS JELENTÉSE**

az AJB-385/2019.  
számú ügyben

Velencén közterületen jogellenesen elhelyezett hulladékok tárgyában

Előadó: Dr. Garaguly István  
Érintett szervek: Innovációs és Technológiai Minisztérium, Fejér Megyei  
Kormányhivatal Gárdonyi Járási Hivatala, Velence Város  
Önkormányzatának Jegyzője

2019.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó  
helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-385/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

### **Az eljárás megindulása**

A beadvány szerint Velencén az önkormányzat tulajdonában álló, a városi temetőn kívül erre a célra elkerített közterületen ismeretlenek az önkormányzat beleegyezésével rendszeresen jogellenesen a temetőből származó zöld- és vegyes hulladékot helyeztek és helyeznek el.

Panaszos közérdekű bejelentést tett először Velence Város Jegyzőjének (továbbiakban: Jegyző) majd a Jegyző válasza alapján, újabb jogellenes hulladék elhelyezést tapasztalva köztisztasági szabálysértés miatt feljelentést tett a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatalánál.

A beadvány szerint a hatóságok mulasztásai következtében a hulladék jogellenes elhelyezése máig folyamatos, amely az egészséges környezethez való jog sérelmét okozza. A panaszos ezért kérte az ügy kivizsgálását.

A beadvány alapján a petíciós joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján közös vizsgálatot indítottunk, amelynek során megkerestük a Fejér Megyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: Kormányhivatal) és Velence Város Önkormányzatának Jegyzőjét (a továbbiakban: Jegyző) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

### **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]
- 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**

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.);

- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Ppkt.);
- A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Temtv.);
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (KTFr.);
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Htvhr.);
- A hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet (HgbR.);
- A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (TelepR.); A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (TemVhr.);
- A biohulladék kezeléséről és a komposztálás műszaki követelményeiről szóló 23/2003. (XII. 29.) KvVM rendelet (BioR.);
- Velence Nagyközség Képviselő-testületének a köztemető használatának rendjéről szóló 13/2001. (IV. 9.) rendelete (Ör.)

### A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a megkeresett szervek tájékoztatásában foglaltak, valamint a megküldött iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg

Panaszos először 2017. február 28-án tett közérdekű bejelentést a Jegyzőnek amiatt, hogy a panasszal érintett területre ismeretlen személyek gépkocsival zöldhulladékot szállítottak, majd a hulladékot az ingatlanon elhelyezték. A panaszos kérdésére a hulladékot elhelyező személyek azt a tájékoztatást adták, hogy a temetőből származó zöldhulladékot az önkormányzat kérésére szállítják az ingatlanra.

A jegyző a bejelentésre arról tájékoztatta panaszost, hogy a Velence 671/1 hrsz.-ú, az önkormányzat tulajdonában álló ingatlanon a temető területén összegyűjtött faleveleket ideiglenesen helyezik el. Korábban a temető üzemeltetője a faleveleket a temetőben lévő 1100 literes hulladéktároló edényzetben helyezte el, amely elszállításának költsége az önkormányzatnak jelentős pluszköltséget jelentett. Az ingatlanon történő tárolás ideiglenes, a temető üzemeltetője által odaszállított faleveleket az önkormányzat el fogja szállíttatni. A területet abból a célból kerítették be, hogy mások ne tudjanak illegálisan hulladékot elhelyezni az ingatlanon.

A Kormányhivatal tájékoztatása szerint panaszos e-mail útján 2017. április 4-én tett feljelentést a Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatalánál „illegális szeméthelyezéssel kapcsolatos szabálysértés” tárgymegjelöléssel köztisztasági szabálysértés gyanúja miatt. A bejelentés szerint a Velence 671/7 hrsz.-ú, önkormányzati tulajdonban álló közterületi, kivett országos közút ingatlanon autóval érkező ismeretlenek engedély nélkül ismételt hulladékot helyeztek el, akik a bejelentő kérdésére azt nyilatkozták, hogy a hulladékot a közeli temetőből az önkormányzat tudtával vitték az ingatlanra. A bejelentéshez kapcsolódóan benyújtott fényképfelvételek a zöldhulladék mellett háztartási hulladékhoz hasonló hulladékok (műanyag, papír) jelenlétére is utalnak.

A Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala 2017. április 6-án kelt határozatával<sup>1</sup> az ismeretlen személy ellen indult köztisztasági szabálysértési ügyet áttette az illetékességgel rendelkező Gárdonyi Járási Hivatalhoz (továbbiakban: Járási Hivatal).

A Járási Hivatal 2017. május 3-án kelt határozatával<sup>2</sup> a szabálysértési eljárás iratait közigazgatási eljárás lefolytatása céljából áttette a hatáskörrel rendelkező Jegyzőhöz, és határozatával<sup>3</sup> a megindított szabálysértési eljárást – szabálysértés hiányában – megszüntette. A határozat indokolása szerint a HgbR. 2. § (2) bekezdés c) pontja alapján a feljelentéssel érintett illegális hulladékelhelyezés hulladékgazdálkodási bírsággal sújtható, amelyre tekintettel a Szabstv. 2. § (4) bekezdése miatt nincs helye szabálysértési eljárás lefolytatásának.

A Járási Hivatal által kiadott, a Jegyzőhöz való áttételről szóló határozat ellen a feljelentő törvényes határidőn belül panaszt jelentett be a Járási Hivatalnál. A szabálysértési hatóság a panasznak nem adott helyt, ezért az iratokat elbírálás végett megküldte a Székesfehérvári Járási és Nyomozó Ügyészségnek. Az Ügyészség T.Szabs.1488/2017/1/11. számon tájékoztatta a Járási Hivatalt, hogy a feljelentő panaszát - arra való tekintettel, hogy a Járási Hivatal áttételről rendelkező határozata a feljelentőre nézve rendelkezést nem tartalmaz, és ennek megfelelően azzal szemben panasszal nem élhet - elutasította, de az ügyben ügyészi intézkedést megtételét tartja szükségesnek, ezért az ügy iratait nem küldte vissza a Hivatal részére.

Az ügyészi intézkedés nyomán a Járási Hivatal határozatában<sup>4</sup> az eljárás áttételéről szóló határozatot kiegészítette a bejelentő e-mailjében szereplő tényállással.

A Jegyző többszöri megkeresésünkre<sup>5</sup> adott tájékoztatása, valamint az újabb megkeresésünkre megküldött iratok szerint a tényállás tisztázása érdekében a Velencei Polgármesteri Hivatal megkereste a Velence Városgazdálkodási Kft.-t, amelynek munkatársai a zöldhulladékot elszállítják Velence város közigazgatási területén található közterületekről. A Kft. a tárgyi ingatlanról utoljára 2018. június 21. és 25. napján szállított el zöldhulladékot a település zöldhulladék gyűjtő helyére. A továbbiakban zöldhulladék a Velence, belterület 671/1 helyrajzi számú ingatlanra nem került kihelyezésre.

A Velence Városgazdálkodási Kft. tájékoztatása alapján a fenti helyszínről a korábbi időszakokban is rendszeresen megtörtént a zöldhulladék elszállítása, amelyre azért volt szükség, mert a temetőt üzemeltető I.N.R.I. Bt. kérésére Velence Város Önkormányzata külön kezelte a komposztálható és a nem komposztálható zöldhulladékot. Vagyis a Jegyző tájékoztatása szerint a temető mögötti közterületen elhelyezett hulladék a temető üzemeltetéséből származó zöldhulladék, amelyet korábban a temető területén gyűjtöttek.

A Jegyző a 2017-ben a Járási Hivataltól áttett bejelentéssel kapcsolatos eljárásáról, illetve az ennek során a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása tekintetében hozott érdemi döntéséről, továbbá - a megkeresésünkben foglalt kifejezett kérdésünk ellenére - a Htv. 61. § (6) bekezdése szerint az elhagyott, jogellenesen elhelyezett hulladékokkal összefüggő hatásköre szerinti eljárásáról, intézkedéséről nem adott tájékoztatást.

<sup>1</sup> FE-08/1KT/3643-2/2017.

<sup>2</sup> FE-04/IKT/1280-4/2017.

<sup>3</sup> FE-04/IKT/1280-5/2017.

<sup>4</sup> FE\_04/IKT/1280-18/2017.

<sup>5</sup> A Fejér Megyei Kormányhivatal tájékoztatása alapján először 2018. június 9-én kerestük meg a velencei jegyzőt. 2018. november 19-én – válasz hiányában – sürgetést, majd a jegyző tájékoztatását követően 2019. február 12-én hiánypótlási felhívást küldtünk a jegyző részére, tekintettel arra, hogy áttett ügy iratait kérésünk ellenére elmulasztotta megküldeni.

## 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.

A beadvány alapján megállapítottuk, hogy a panaszos panaszjogát kimerítette és a környezetvédelmi hatósági, hulladékgazdálkodási eljárás tekintetében, illetve a szabálysértési hatóság döntésével szemben jogorvoslati lehetőség nincs számára 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 összefüggés-rendszer 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 tesztek.

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 élel 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.<sup>8</sup> 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.

<sup>6</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>7</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>8</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

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. 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 szerint<sup>9</sup><sup>10</sup> 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, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Az alapvető jogokkal összefüggően a szükségesség-arányosság követelményének alkotmányos szempontjait rögzíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

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

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>11</sup>, 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 megállapította<sup>12</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>13</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre, mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövőendő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>14</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló 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.

<sup>9</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>10</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

<sup>11</sup> 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

<sup>12</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>13</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>14</sup> 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

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.”<sup>15</sup>

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.<sup>16</sup>

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”<sup>17</sup>

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy „a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.”<sup>18</sup>

„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 szerkezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.”<sup>19</sup>

„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,

<sup>15</sup> 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

<sup>16</sup> 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

<sup>17</sup> 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

<sup>18</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

<sup>19</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.”<sup>20</sup>

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „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.” 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 ki<sup>21</sup>. 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 megállapította<sup>22</sup>, 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).

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

A korábbi döntéseiben foglaltakat az Alkotmánybírói megerősítette, amikor egy újabb határozatában<sup>23</sup> kimondta, hogy ha a törvényhozó úgy döntött, hogy biztosít közbenső jogorvoslati lehetőséget, és annak elbírálását közigazgatási hatóságra bízta, akkor a tisztességes eljáráshoz való alapjogból fakadó követelmények érvényesülését köteles biztosítani.

Az Alkotmánybírói szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni<sup>24</sup>. 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. Erre utal az EU Alapjogi Charta 41. cikke (megfelelő ügyintézéshez való jog) is. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez 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 alkotmánybírói határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő

<sup>20</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

<sup>21</sup> Id. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>22</sup> 2/2000. (II. 25.) AB határozat

<sup>23</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

<sup>24</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat



szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.<sup>25</sup> E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait<sup>26</sup> megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

4. 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, az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya is, de az Európai Parlament felé érvényesülő petíciós jogot az EU Alapjogi Charta 44. cikke is nevesíti. Ugyan e dokumentumokban szereplő megfogalmazások még nem teszik világossá, hogy a panaszbeadványokat és kérelmeket (petíciókat) az állampolgárok egyéni ügyekben egyénileg vagy közösségi ügyekben közösséگیleg 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 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

1. A tényállásban ismertetett két közérdekű bejelentés közül az első, 2017. február 28-án a Jegyzőnek tett, köztemetőből származó zöldhulladék illegális elhelyezéséről szóló közérdekű bejelentés volt.

A Jegyző bejelentő részére megküldött – szintén a tényállásban már ismertetett – tájékoztatásában foglaltakat az alábbiakban abból a szempontból értékeljük, hogy a zöldhulladékokkal kapcsolatos jogszabályoknak mennyiben felelt és felel meg az a vizsgálatunkkal érintett gyakorlat, hogy a köztemető üzemeltetése során keletkezett zöldhulladékokat az önkormányzat a köztemető területéről a köztemető üzemeltetőjével egy másik közterületi ingatlanra szállíttatja lerakás céljából ideiglenes, vagy végleges jelleggel. Azt is feltárjuk, hogy melyek

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

a köztemető üzemeltetése során keletkezett zöldhulladékok kezelésének jogszabályok szerinti lehetőségei.

1.1. A Möt. 13. § (1) bekezdés 2. pontja településüzemeltetési feladatok között a köztemetők kialakítását és fenntartását a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között szabályozza.

A Temtv. 3. § b) pontja szerint köztemető: az önkormányzat tulajdonában lévő temető, továbbá az a nem önkormányzati tulajdonban lévő temető vagy temetőrész, amelyben az önkormányzat - a temető tulajdonosával kötött megállapodás alapján - a köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségét teljesíti.

A vizsgálatunkkal érintett köztemető a Velencei Római Katolikus Egyházközség, illetve a Velencei Református Egyházközség tulajdonában áll, a fenntartásában közreműködik az önkormányzat.<sup>27</sup>

A Temtv. 9. § (1) bekezdés h) pontja szerint a temető létesítése során a temetőtulajdonos hulladéktárolót a kormányrendeletben meghatározottak szerint köteles biztosítani.

A Jegyző bejelentő részére megküldött tájékoztatása szerint korábban a zöldhulladékot a temető üzemeltetője a temető területén elhelyezett 1100 literes BOBR hulladéktároló edényzetben helyezte el, vagyis a hulladéktároló biztosítására vonatkozó kötelezettségét a velencei köztemető tulajdonosaként a Velencei Római Katolikus Egyházközség, illetve a Velencei Református Egyházközség teljesítette.

A Temtv. 16. §-a úgy rendelkezik, hogy a temető üzemeltetését e törvényben, kormányrendeletben, temetőszabályzatban, továbbá köztemető esetén önkormányzati rendeletben<sup>28</sup>, és a kegyeleti közszolgáltatási szerződésben meghatározott rendelkezések szerint kell ellátni.

A Temtv. 16. § j) pontja szerint az üzemeltető összegyűjti és elszállítja a hulladékot.

A TemVhr. 41/A. § e) pontja szerint a temetőszabályzat tartalmazza a hulladék gyűjtésének, kezelésének szabályait.

A köztemető üzemeltetőjének Temtv. 16. § j) pontja szerinti hulladék gyűjtésével és szállításával kapcsolatos feladatai azonban a Htv. hulladékbirtokosra<sup>29</sup> vonatkozó és további rendelkezéseivel összhangban értelmezendők.

A Htv. 2. § (1) bekezdésének 26. és 41. pontjai szerint a szállítás: a hulladék telephelyen kívüli mozgatása, hulladékgazdálkodási tevékenység, amely a Htv. 61. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság által kiadott hulladékgazdálkodási engedély vagy nyilvántartásba vétel alapján végezhető.

A Htv. 14. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy hulladékot csak hulladékgazdálkodási engedély birtokában vagy nyilvántartásba vétel alapján lehet szállítani, kivéve, ha

a) a természetes személy ingatlanhasználó az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékot hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy hulladékkezelő létesítménybe szállítja,

(...)

<sup>27</sup> <http://acenter.hu/Velencei-temeto-Velence-10047/>

<sup>28</sup> A Temtv. 16. §-ával összefüggésben az Ör. további, az üzemeltető hulladékgazdálkodási tevékenységével összefüggő, a TemVhr. 41/A. §-ban meghatározott tartalmú szabályozást nem tartalmaz, a köztemető látogatóira vonatkozik, hogy az Ör. 8. § b) pontja szerint tilos hulladékot, koszorút, virágmaradványt a kijelölt lerakóhelyen kívül egyéb helyen lerakni.

<sup>29</sup> A Htv. 2. § (1) bekezdés 24. pontja szerint hulladékbirtokos: a hulladéktermelő, továbbá bármely jogalany, akinek vagy amelynek a hulladék a birtokában van. A Htv. 31. § (1) bekezdése szerint a hulladékbirtokos gondoskodik a hulladék kezeléséről. A Htv. 31. § (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.

c) a gazdálkodó szervezet nem üzletszerűen, alkalmilag, az elkülönítetten gyűjtött hulladékát saját járművével, másik telephelyén levő üzemi gyűjtőhelyre vagy átvételi helyre, hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, valamint hulladékkezelőhöz szállítja.

A Temtv. 16. § j) pontjában, a köztemető üzemeltetőjének hulladék gyűjtésével és szállításával kapcsolatos feladatai a telephelyen belüli gyűjtést és szállítást jelölik, a telephelyen kívüli szállítás a Htv. 14. § (1) bekezdés c) pontja alapján lehetséges.

A jegyző első közérdekű bejelentésre adott tájékoztatása szerint a zöldhulladékot a köztemető területéről másik közterületi ingatlanra szállító üzemeltető a Htv. 61. § (1) bekezdése szerinti, hulladékgazdálkodási tevékenység végzésére jogosító engedéllyel vagy nyilvántartásba vétel alapján jogosultsággal nem rendelkezett. Szintén a jegyző tájékoztatása szerint a panasszal érintett Velence 671/1 hrsz.-ú közterületi ingatlan nem minősült a gazdálkodó szervezet másik telephelyén levő üzemi gyűjtőhelynek vagy átvételi helynek, hulladékgyűjtő pontnak, hulladékgyűjtő udvarnak sem, vagyis a köztemető üzemeltetőjének hulladékszállítása nem esett a Htv. 14. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kivételi körbe.

1.2. A zöldhulladékokkal összefüggésben a Htvr. rendelkezései – a Htv. 39. § (4) bekezdésével<sup>30</sup> összhangban – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a zöldhulladék elkülönített gyűjtését és hulladékgazdálkodási közszolgáltatónak való átadását szabályozzák alapesetben, amelyet lehetőségként megelőzhet a házi- vagy közösségi komposztálás. Amennyiben a házi, vagy közösségi komposztálás lehetőségével a hulladékbirtokosok nem élnek és a közszolgáltató a zöldhulladék elkülönített gyűjtésének és kezelésének feltételeit nem biztosítja, a kivételes szabály: a zöldhulladék háztartási vegyes hulladékkal együttes, erre vonatkozó szabályozás szerinti gyűjtése és átadása.<sup>31</sup>

A BioR. 3. § (2) bekezdése szerint amennyiben a komposztálás, illetve az anaerob biológiai lebontás feltételei adottak, a biohulladékot a keletkezés helyén elkülönítetten kell gyűjteni, és el kell kerülni annak egyéb hulladékkal vagy anyaggal való szennyeződését.

Ugyanezen szakasz (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy hulladékgyűjtő udvarban a biohulladékok közül csak zöldhulladék gyűjthető.

A BioR. 5-12. §-ai sajátos lehetőségként szabályozzák a biológiailag lebomló hulladékok telepi komposztálására vonatkozó szabályozást. A BioR. 5. § (1) bekezdése és a TelepR. 2. melléklet 31. pontja szerint a nem veszélyes hulladék hulladékgazdálkodási engedély köteles gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása tevékenységi körében a biohulladék-kezelő telep létesítése telepengedély-köteles tevékenység.

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.

<sup>30</sup> Htv. 39. § (4) Ha az ingatlanhasználó a zöldhulladék komposztálásáról saját maga nem gondoskodik és a zöldhulladék gyűjtőedényben vagy hulladékgyűjtő zsákban történő gyűjtésének feltételeit a közszolgáltató biztosítja, a zöldhulladékot elkülönítetten gyűjti, és a közszolgáltatónak úgy adja át, hogy a zöldhulladék komposztálhatósága és lebontása biztosítható legyen.

<sup>31</sup> A Htvr. 4. §-a szerint (2) A települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladékot a vegyes hulladéktól elkülönítetten kell gyűjteni, ide nem értve a (4) és (7) bekezdés szerinti esetet.

(6) A képződés helyén a zöldhulladékot a zöldhulladék elkülönített gyűjtésének céljára gyártott gyűjtőedényben vagy biológiailag lebomló hulladékgyűjtő zsákban kell gyűjteni, kivéve a (7) bekezdés szerinti, valamint azt az esetet, ha a zöldhulladékot házi vagy közösségi komposztálás útján komposztálják.

(7) Ha a zöldhulladékot házi vagy közösségi komposztálás útján nem komposztálják, vagy a zöldhulladék szabványos gyűjtőedényzetben vagy hulladékgyűjtő zsákban történő gyűjtésének feltételeit a közszolgáltató a közszolgáltatási területen nem biztosítja, a zöldhulladékot - a (8) bekezdés szerinti fenyőfa hulladék kivételével - a vegyes hulladék céljára szolgáló gyűjtőedényben kell gyűjteni. Az elkülönítetten gyűjtött papír-, fém-, üveg- és műanyag hulladékot tartalmazó gyűjtőedényben zöldhulladékot elhelyezni nem lehet.

A jegyző tájékoztatása szerint a panasszal érintett ingatlan nem minősült biohulladék-kezelő telepnek, avagy egyéb hulladékgazdálkodási létesítménynek, ezért megállapítható, hogy a hulladék birtokosaként a köztemető üzemeltetője nem tett eleget a Htv. 31. § (5) bekezdésében foglalt kötelezettségének.

2. A 2017. április 4-én a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatalnak köztisztasági szabálysértés miatt benyújtott bejelentést a címzett hatóság a szabálysértési eljárás lefolytatására illetékes Gárdonyi Járási Hivatalhoz tette át.

A Szabstv. 196. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy aki települési hulladékot a közterületen engedély nélkül lerak, elhelyez, vagy nem a kijelölt lerakóhelyen rak le vagy helyez el, szabálysértést követ el.

A HgbR. 2. § (2) bekezdés fent hivatkozott c) pontja a hulladékgazdálkodási bírság megállapítását a jegyző hatáskörébe utalja, ha a települési hulladékot közterületen, vagy más ingatlanán hagyták el.

A Szabstv. 2. § (4) bekezdése szerint nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet - az eljárási bírság kivételével - közigazgatási eljárásban kiszabható bírság alkalmazását rendeli el.

Korábban, a 2017. január 1. előtt hatályos jogszabályok alapján a HgbR. 2. § (2) bekezdése szerinti bírságolás lehetősége kizárta a köztisztasági szabálysértés Szabstv. 196. § (2) bekezdés szerinti tényállásának alkalmazhatóságát: a hulladékgazdálkodási bírság alkalmazhatósága miatt ugyanis nem volt szabálysértés megállapítható.

A Jogalkotó a fenti ellentmondást felismerve módosította a Htv-t. A módosítás eredményeként 2017. január 1-től hatályosan a Htv. 86. § (6a) bekezdése szerint nincs helye közigazgatási bírság alkalmazásának települési hulladék közterületen engedély nélkül történő lerakása, elhelyezése miatt. Így a Htv. módosítása révén ezen időponttól a Htv. 86. § (6a) bekezdése megszüntette a korábbi a Szabstv. 196. § (2) bekezdése szerinti tényállás alkalmazhatóságának korlátját.

A fentiekre tekintettel a Járási Hivatalnak a 2017. április 4-én köztisztasági szabálysértés miatt tett bejelentésre a szabálysértési eljárást a Htv. 86. § (6a) pontjában foglalt törvényi rendelkezés alapján le kellett volna folytatnia.

Azonban a Járási Hivatal ehelyett a még szintén hatályos HgbR. 2. § (2) bekezdés c) pontjára és a Szabstv. 2. § (4) bekezdésére hivatkozással áttette Velence Város Jegyzőjéhez a bejelentést, egyidejűleg a szabálysértési eljárást szabálysértés hiányában megszüntetve.

A Jegyzőnek az áttett bejelentés szerint, ugyancsak a Htv. 86. § (6a) bekezdésben foglalt rendelkezés alapján, a közterületen engedély nélkül lerakott, vagy elhelyezett hulladék miatt hulladékgazdálkodási bírság kiszabására nem volt lehetősége.

A Járási Hivatalnak a szabálysértési eljárás lefolytatásával kapcsolatos mulasztása háttérben azonban a Htv. és a HgbR. ellentmondása, összhangjának hiánya áll.

A Htv. 86. § (6a) bekezdésével való módosításával egyidejűleg ugyanis a HgbR. 2. § (2) bekezdés c) pontja hatályon kívül helyezésére nem került sor.

Megállapítható, hogy a HgbR. 2. § (2) bekezdés c) pontja a Htv. 86. § (6a) bekezdésével ellentétes rendelkezést tartalmaz azzal, hogy a törvény rendelkezése ellenére a hulladékgazdálkodási bírság kiszabását lehetővé teszi közterületen lerakott, vagy elhelyezett hulladék esetén is.

Az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.

***Megállapítottuk, hogy HgbR. 2. § (2) bekezdés c) pontja ellentétes a Htv. 86. § (6a) bekezdésével, ami aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és közvetve az egészséges környezethez való jog szempontjából.***

3. Végül az ismételt jogellenes hulladéklerakás miatt a második, vagyis a 2017. április 4-én a Kormányhivatalnak tett, majd a Jegyzőhöz a HgbR. 2. § (2) bekezdés c) pontja alapján áttett bejelentéssel összefüggésben azt a kérdést vizsgáljuk meg, hogy a Jegyzőnek milyen eljárási lehetőségei/kötelezettségei voltak a hozzá áttett bejelentéssel összefüggésben.

Ahogy fentebb kifejtettük, az áttett bejelentése alapján a közterületen jogellenesen lerakott hulladék miatt a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására a vizsgált esetben a Jegyzőnek nem volt lehetősége a Htv. 86. § (6a) bekezdése nyomán.

Megjegyzendő, hogy a Jegyzőnek a Járási Hivaltól hozzá áttett bejelentés alapján a HgbR. 2. § (2) bekezdése szerinti hatáskörében folytatott eljárásában a hatásköre hiányát megállapítva a Ket. 71.§ (1) bekezdés szerinti döntést (az eljárást megszüntető végzést) kellett volna hoznia, amit vizsgálatunk adatai szerint elmulasztott.

A Jegyző a hozzá áttett bejelentés alapján ugyancsak elmulasztotta további, az elhagyott, vagy jogellenesen elhelyezett hulladékkal kapcsolatos környezetvédelmi hatósági hatásköre és illetékessége vizsgálatát.

A Ket. 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság joghatóságának, hatáskörének és illetékességének hivatalból való vizsgálatának kötelezettsége alapján a Jegyzőnek a bejelentéssel összefüggően valamennyi hatásköre szerinti eljárási lehetőségét vizsgálnia kellett volna.<sup>32</sup>

A Htv. 61. § (6) bekezdése 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 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.

A vizsgálatunkkal érintett esetben a hulladékot az önkormányzat tulajdonában álló közterületen helyezték el jogellenesen, így a jegyző Htv. 61. § (6) bekezdése szerinti általános környezetvédelmi hatáskörének ez korlátja. Ezért a hozzá áttett bejelentés alapján a Jegyzőnek – hatáskörének és illetékességének vizsgálata eredményeként – a Htv. 61. § (6) bekezdésében foglalt, a Ket. 43. §-a szerint kizárási okot a felügyeleti szervként a Ket. 116. §-a és a KTFr. 9. § (4) bekezdésében kijelölt területi környezetvédelmi hatóságnak kellett volna bejelentenie, más azonos hatáskörű hatóság kijelölését kérve.

A Jegyző többszöri megkeresésünkre csupán általános tájékoztatást adott arról, hogy a hulladékot időnként elszállították a területről, azonban arról kifejezett kérdésünk ellenére sem adott tájékoztatást, hogy a hozzá áttett, 2017. április 4-i közérdekű bejelentés tekintetében milyen intézkedéseket tett, milyen eljárást folytatott, továbbá arról sem, hogy a Pkbt. 2. § (4) bekezdése alapján a vizsgálata befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről - az indokok megjelölésével - a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt értesítette-e.

A Jegyző tájékoztatása és vizsgálatunk adatai alapján megállapítható, hogy a Jegyző a Ket. 22. § (1) bekezdése alapján joghatóságának, hatáskörének és illetékességének vizsgálatát, továbbá a bejelentő Pkbt. 2. § (4) bekezdése szerinti értesítését a hozzá áttett bejelentéssel összefüggésben elmulasztotta.

<sup>32</sup> A Ket. rendelkezéseivel lényegileg azonos a jelenleg hatályos Ákr. szabályozása is. Az Ákr. 17. §-a szerint 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. Az Ákr. 15. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.

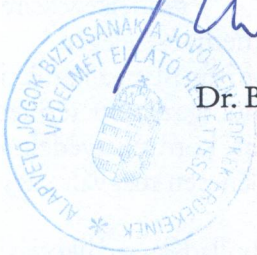
*Fentiek alapján megállapítottuk, hogy a Jegyző mulasztása a petíciós joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, továbbá aggályos az egészséges környezethez való jog szempontjából is.*

### Intézkedéseink

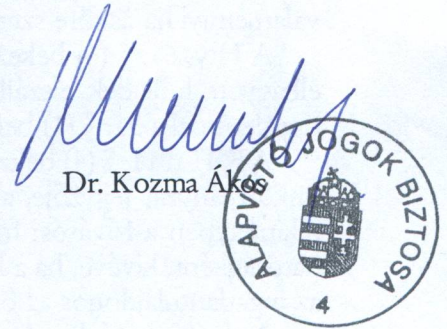
1. Az Ajb. 37. § alapján javasoljuk a hulladékgazdálkodásért felelős innovációs és technológiai miniszternek, hogy a jelentésben megállapított visszásságot a HgbR. módosításával orvosolja.

2. Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük Velence Város Jegyzőjét, hogy a jövőben az elhagyott, illetve jogellenesen elhelyezett hulladékokkal kapcsolatos környezetvédelmi hatáskörét a jelentés megállapításaira figyelemmel gyakorolja.

Budapest, 2019. *December 20.*



Dr. Bándi Gyula



Dr. Kozma Ákos