



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-4234/2021. számú ügyben
lakóövezet mellett működő fahulladék-feldolgozó telep zavaró
környezeti hatásaival összefüggésben
(kapcsolódó ügy: AJB-4290/2021.)

Előadó: dr. Garaguly István

Érintett szervek: Pest Megyei Kormányhivatal, Pest Megyei Kormányhivatal
Érdi Járási Hivatala, Tárnok Nagyközség Önkormányzatának Jegyzője

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének
közös jelentése az AJB-4234/2021. számú ügyben
(kapcsolódó ügy: AJB-4290/2021.)**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Több állampolgári panaszbejelentés érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához Tárnok nagyközségből a Falco Zrt. telephelyén (2461 Tárnok, Állomás utca 2.) 2017-től folytatott fahulladék-feldolgozási és -hasznosítási tevékenység zavaró környezeti hatásai miatt. A telephelyen végzett fahulladék-előkezelés intenzitása 2020 májusától fokozódott, 2020 novemberétől pedig a telepen üzembehelyezett új zúzógép a korábbinál is erősebb, folyamatos, 6:00-17:00 óráig tartó (olykor akár 19:00-ig is elhúzódó) zajszennyezést okoz. A telep zajszennyezése mellett problémát jelent a zúzógép légszennyező pontforrása, illetve a hulladékot és a hasznanyagot szállító kamionok kipufogógázából származó, valamint a fahulladék aprítása során keletkező diffúz porkibocsátás okozta levegőszennyezés is.

Panaszosok beadványukat megelőzően az önkormányzat jegyzőjéhez, majd pedig a környezetvédelmi hatósághoz is fordultak panaszbejelentéssel, azonban az intézkedések nem szüntették meg, vagy nem csökkentették számottevő mértékben a telephely zavaró környezeti hatásait.

A beadványok szerint a panaszosok korábbi bejelentései nyomán felhúzott pvc-sátor a porkibocsátást részben (kb. 10%-nyi mértékben) csökkentette, azonban az alapproblémát, a tevékenység környezetszennyezését, zavaró hatását nem orvosolta megfelelőképp, mert a fahulladék kezelése (aprítása, zúzása) továbbra is szabadtéren történik.

A beadványok alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi-lelki egészséghez való joggal, az egészséges környezethez való joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a petíciós joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során megkerestük a Pest Megyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: Kormányhivatal), valamint Tárnok Nagyközség Önkormányzatának Jegyzőjét (a továbbiakban: Jegyző) tájékoztatás és az ügygel kapcsolatos iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok és értékek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) 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.” [XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [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.);
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.);
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- A környezeti hatásvizsgálatról és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (Khvr.);
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK);
- 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 (TelepKr.);
- A hulladékjegyzékről szóló 72/2013. (VIII. 27.) VM rendelet (HjVMr.);
- Tárnok Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének Tárnok helyi építési szabályzatáról szóló 13/2014. (VI.23.) számú önkormányzati rendelete (HÉSZ)

A megállapított tényállás

A panaszbeadványok, az ezekhez megküldött iratok, valamint a megkeresett szervek tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. A panasszal érintett Tárnok, Állomás utca 2. szám alatti telephely (Tárnok belterület 2684/8. hrsz) a HÉSZ 32. § (5) bekezdés szerinti Gazdasági és ipari különleges (GiP-3) övezetben található; Ny-Dny irányban közvetlenül Lke-2 Lakóövezettel határos, É-Ény irányban a Budapest-Pusztaszabolcsi vasútvonal, a töltés túloldalán ugyancsak Lke-2 Lakóövezet határolja.

A fenti övezeti besorolás a telephely elhelyezésére szolgáló ingatlan tekintetében a Jegyző tájékoztatása szerint 1979. és 1986. évben elfogadott, majd módosított rendezési tervekben rögzült, ezt követően új településrendezési folyamat nem érintette a telephelyet és környezetét.

A FALCO Zrt. (a továbbiakban: üzemeltető) 2013. március 14-én tett bejelentést a Jegyzőhöz a telephelyen „66. raktározás, tárolás (kivéve mezőgazdasági termények, mezőgazdasági vegyi termékek, műtrágya, nitrogénvegyület raktározása, tárolása)” tevékenység folytatására, határozatlan időre. A nyilvántartásba vételről a Jegyző 2013. március 21-én kelt igazolást¹ állított ki bejelentő részére, amely szerint a telephelyen faipari termékek tárolását, raktározását folytatták.

A Telepkr. 8. § (1) bekezdés alapján az önkormányzat honlapján kötelezően közzétett nyilvántartás² szerint a panasszal érintett Tárnok 2684/8 hrsz.-ú, valamint a szomszédos 2684/9. hrsz.-ú ingatlanokon lévő telephelyen az üzemeltető bérlőként 2/2013. nyilvántartási számon

¹ 3075/3/2013.

² <https://tarnok.asp.lgov.hu/nyilvantartasok>

bejelentés alapján hétköznap 6:00-22:00 tartó üzemidőben „síküveg tovább feldolgozás” tevékenységet folytat.

2. Az üzemeltető 2012-ben kérelmet nyújtott be az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségre egyidejűleg a szombathelyi, valamint a panasszal érintett tárnoki telephelyén nem veszélyes hulladékok gyűjtése és előkezelése tevékenység engedélyezése iránt. A kérelmet a hatóság a tárnoki telephely tekintetében 2012. december 7-én kelt végzésével³ áttette az illetékes Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségre (a továbbiakban: Felügyelőség), amely 2014. január 13-án kelt határozatával⁴ hulladékgazdálkodási engedélyt adott 20000 tonna/év, egyidejűleg legfeljebb 2000 tonna fa, fa csomagolási hulladék és fahulladék gyűjtésére és előkezelésére. Az engedélyezett technológia a tárgyi eszközök között egy 60 tonna méréshatárú hídmérleg és forgózsámolyos, polipkanállal felszerelt rakodógép használatát teszi lehetővé.

Üzemeltető kérelme alapján a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség 2014. április 29-én kelt határozatában⁵ megállapította a telephely zajkibocsátási határértékeit.

Az üzemeltető kérelmére a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala (a továbbiakban: Járási Hivatal) 2017. március 10-én kelt határozatában⁶ hulladékgazdálkodási engedélyt adott a telephelyen évente összesen 30720 tonna, egyidejűleg legfeljebb összesen 1300 tonna nem veszélyes (fa)hulladék⁷ gyűjtésére és előkezelésére. A 2022. március 5-ig hatályos határozat alapján üzemeltető a nem veszélyes fahulladék gyűjtésére, továbbá kezelésére⁸ vált jogosulttá, a korábbi, fentebb említett technológiai eszközök használatával.

Az engedély indokolásában hivatkozik a Járási Hivatal az üzemeltető részére a Vas Megyei Kormányhivatal által kiadott elsőfokú határozatban⁹, majd az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség által hozott másodfokú határozatban¹⁰ megváltoztatott egységes környezethasználati engedélyre nem veszélyes hulladékok hasznosítására vonatkozóan. A határozat indokolásában hivatkozott EKHE azonban az üzemeltető szombathelyi, Zanati úti telephelyén folytatott tevékenységre vonatkozik. A Kormányhivatal részünkre küldött tájékoztatása¹¹ szerint azonban – a fenti adatokkal ellentétesen – a tárnoki telephely környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedéllyel nem rendelkezik.

3. A hozzánk érkezett beadványok közül az egyik panaszos első ízben 2020. május 13-án e-mail útján tett bejelentést az önkormányzat jegyzője részére a házuktól 200 méteren belül lévő telephelyen folytatott ipari tevékenység zaja és légszennyezése miatt, kérve a zavaró hatások megszüntetését. A panaszos bejelentését kiegészítette az önkormányzatnak június 5-én megküldött, a zavaró hatásokat illusztráló videófelvétellel is.

Az önkormányzat hatósági ügyintézőjének 2020. július 7-én kelt, a panaszos részére e-mail útján küldött tájékoztatása szerint a fateleppel kapcsolatos bejelentés vizsgálatának

³ 12848-3/2012. számú végzés

⁴ KTF: 1439-1/2014. számú hulladékgazdálkodási engedély

⁵ KTF:26327-2/2014. számú határozat

⁶ PE-06/KTF/1038-10/2017. számú hulladékgazdálkodási engedély

⁷ Az üzemeltető a hulladékgazdálkodási engedély szerint HjVMr. 2. melléklet EWC 02 01 07, 02 03 04, 03 01 01, 03 01 05, 03 03 01, 15 01 03, 17 02 01, 19 12 07, 20 01 38, 20 01 99, 20 03 07 és 20 03 99 kód szerinti hulladékok gyűjtésére és előkezelésére jogosult

⁸ E02-03 aprítására (zúzás, törés, darabolás, őrlés), E02 – 05 alaki jellemzők szerinti és E02-06 anyagi jellemzők szerinti válogatására/osztályozására

⁹ VA/KTF02/44-65/2016. számú EKHE

¹⁰ OKTF-KP/7479-15/2016. számú másodfokú határozat

¹¹ PE-06/KTF/26200-2/2021. számú tájékoztatás

eredményeként megállapították, hogy „a telep ipari területen fekszik, működésük nem ütközik jogszabályokba.” A telep üzemeltetőjének nyilatkozata szerint „az aprító gépet alkalmanként használják és locsolják aprítás előtt a faanyagot.” A hatósági ügyintéző jelezte azt is, hogy „ha legközelebb probléma merül fel, akkor azt a Környezetvédelmi Hatósághoz fogom tudni továbbítani, mert a feltételeknek megfelel a telep működése.”

Panaszosnak az önkormányzati ügyintéző részére küldött, 2020. július 16-án kelt válasza szerint a probléma változatlanul fennáll, 200 méteren belüli távolságban napi szinten rendszeres a fa aprítása, zúzása, az aprítógép üzemelésével járó zaj miatt a házak kertjében való tartózkodás elviselhetetlen. Az aprítás-zúzás tevékenységből folyamatos a porszennyezés, valamint kedvezőtlen szélirány esetén a gázolaj üzemű gépek és szállítójárművek által kibocsátott égéstermékéből származó légszennyező anyagok is rontják a lakóházak környékén a levegő minőségét, továbbá azt zavaró szaghatással, bűzzel terhelik. Változatlanul az önkormányzat segítségét kérte a zavaró zaj- és levegőterhelés megszüntetése érdekében.

Megkeresésünkre adott válaszában a Jegyző a fentiekről szóló tájékoztatásra nem tért ki, így az erre vonatkozó információk csak a beadványhoz mellékelt iratanyagból ismertek.

Panaszos 2020. július 28-án panaszbejelentést tett a Pest Megyei Kormányhivatalnak (a továbbiakban: Kormányhivatal) a korábbi, fentebb ismertetett bejelentésekkel azonos tartalommal, a telep zavaró zaj- és levegőszennyezése miatt, amelyekhez kapcsolódóan 2020. október 5-én, majd november 13-án további, a munkafolyamatokat és az abból eredő porkibocsátást is ábrázoló filmfelvételeket küldött e-mail útján a Járási Hivatal részére.

2020. november 30-án a hozzánk forduló panaszosok mellett egy további bejelentő ismét közvetlenül az önkormányzat jegyzőjéhez tett panaszbejelentést a telep zavaró zaj- és levegőszennyezése miatt. Ebben előadta, hogy a tevékenységből származó, a környéken kiülepedő por mennyisége következtében az ingatlanán felszerelt napelemek működése is ellehetetlenült.

Ezt a bejelentést, valamint panaszos 2020. július 16-i önkormányzat részére tett bejelentését a Jegyző december 2-án kelt végzéssel¹² a Kormányhivatalnak tette át, a végzés indokolása szerint a telephelyen az üzemeltető bejelentése alapján B/2/2013. számon nyilvántartásba vett „raktározás, tárolás” tevékenység végzésére szóló jogosultságára, továbbá a bejelentés levegővédelmi vonatkozásaival összefüggő jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel.

A Kormányhivatal fenti bejelentések megalapozottságának vizsgálata során rövid úton (telefonon) 2020. december 3-án megkereste az üzemeltetőt, felhívva nyilatkozattételre.

Az üzemeltető 2020. december 4-én kelt és a Kormányhivatal részére megküldött nyilatkozata szerint a 2020 májusától az Üzemeltetőhöz érkező lakossági panaszok miatt 2020. május 25-re egy 5 méter magas, dupla nyárfa védőfalat építettek fel; másfelől nedvesítő, pormegkötő berendezés beszerzésével és 2021 januárjában való üzembe helyezésével kívánják csökkenteni a porkibocsátást, amely intézkedések révén a lakossági panaszok a por miatt – az üzemeltető nyilatkozata szerint – megszűntek. A nyilatkozat szerint 2020. november 6-tól új generációs, az elérhető legjobb technikának megfelelő gépsort helyeztek üzembe, valamint 2021 januárjában véglegesítik a pormegkötő-nedvesítő berendezést.

2020. december 8-án kelt emailben a Kormányhivatal tájékoztatta a panaszosokat, hogy a rendkívüli járványhelyzet miatt nem tarthattak helyszíni szemlét, azonban a bejelentés levegőtisztaság-védelmi vonatkozásai tekintetében a panaszosok által benyújtott film- és fényképfelvételek megfelelőek voltak a tényállás tisztázásához. Az üzemeltető nyilatkozata alapján a Kormányhivatal arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy az Üzemeltető a problémát elismerte és nyilatkozatában tett intézkedései eredményeképp várhatóan 2021. január 15-re a helyzet megoldódik.

¹² 8310/2020. számú végzés

2021. január 21-én a Kormányhivatal előzetes bejelentés nélkül helyszíni ellenőrzést tartott a telephelyen, amelyen készült jegyzőkönyv¹³ rögzítette, hogy a fahulladék kezelését 2014-től folytatják a telephelyen, a hulladék darálása munkanapon 8:00-16:00 között történik. A helyszíni szemlén a telephely egyik, Érd felőli, lakóövezettel határos oldalára épült, nyárfarönkökből épített dupla védőfal szemrevételezése mellett az üzemeltető képviselője nyilatkozott a védőfal 2021 februárjára tervezett további megépítéséről is Tárnok felé, valamint a pormegkötő berendezés 2021 márciusára tervezett beüzemeléséről, továbbá arról, hogy 2020 novemberében a faaprítógép helyett új, a hulladékot apróbbra zúzó és daráló gépet helyeztek üzembe, amely finomabb porkibocsátást eredményez.

A környezetvédelmi hatóságnak a jegyzőkönyvben rögzített álláspontja, hogy a finomabb por keletkezése növelni fogja a porkibocsátást, amelyet a pormegkötő berendezés beüzemelése esetleg ellensúlyozhat, azonban a végleges megoldást a tevékenység zárt csarnokban történő végzése jelenthetné.

A Kormányhivatal részünkre megküldött tájékoztatásában¹⁴ rögzítette, hogy 2021. június 3-án ismételt helyszíni ellenőrzést folytattak a telephelyen, amelyről készült feljegyzés¹⁵ szerint a telephely pontforrás működési engedéllyel nem rendelkezik, engedélyköteles pontforrása nincsen. A helyszíni ellenőrzés során megállapították, hogy a diffúz porkibocsátás miatti lakossági bejelentések alapján az üzemeltető által készített diffúz porkibocsátás-csökkentési tervben szereplő 1000 m² alapterületű ponyvás raktár-sátor 2021. április 28-tól biztosítja a kezelt (aprított, darált) fahulladék további kiporzásának megelőzését. A sátorhoz kapcsolódó mobil ipari vízporlasztó használatát (noha a sátor területén keletkező port hatékonyan megkötötte), a vízporlasztó próbaüzeme alapján felfüggesztették, mert a berendezés jelentős többlet zajterhelést okozott.

A sátoron kívül végzett hulladékraakodás és darálás, majd a darált hulladéknak a sátorraktárba szállítózsalagon való beszállítása tekintetében a takarítható szilárdburkolatot 300 m²-rel növelték, illetve ajánlatot kértek az ipari sátrat három szekcióra bontó, víznyomáson alapuló permetező, vízporlasztó rendszerre, majd a berendezést megrendelték, amelyet 2021. utolsó negyedévére várnak.

4. A panaszbejelentések zajvédelmi vonatkozásaival kapcsolatosan a Kormányhivatal 2020. december 10-én kelt levelében arról tájékoztatta a bejelentőket, hogy a telephely rendelkezik üzemi zajkibocsátási határértéket megállapító engedéllyel¹⁶. A zajkibocsátási engedély alapjául szolgáló, majd az Üzemeltető által 2017-ben lefolytatott hulladékgazdálkodási engedélyezési eljárásához kapcsolódóan ismét benyújtott, 2013. június 27-én kelt akusztikai szakértői véleményre figyelemmel a Kormányhivatal arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy az ekkor engedélyezett technológiai berendezések, gépek tekintetében a telephely zajkibocsátása megfelel az engedélyben, illetve a jogszabályokban meghatározott határértékeknek, az Üzemeltető azóta nem tett új zajforrás létesítésével kapcsolatos bejelentést.

A Kormányhivatal e tájékoztatása szerint a közérdekű bejelentés zajvédelmi vonatkozásai megalapozottságának vizsgálata körében 2021. első negyedévében fogják elvégezni a telephely ellenőrző zajmérését.

A telephely ellenőrző zajmérését a Kormányhivatal kérése alapján a Környezetvédelmi Mérőközpont végezte 2021. május 11-én 9:50-11:30 időpontban az erről készült üzemi zajvizsgálati jegyzőkönyv¹⁷ szerint. A zajmérést a telephelyen működő 1 db aprítógép (üzemidő 7

¹³ 34038/2020. üi számú jegyzőkönyv

¹⁴ PE-06/KTF/206200-2/2021.

¹⁵ PE-06/KTF/03404-3/2021. számú hivatalos feljegyzés

¹⁶ KTF:26327-2/2014. számú határozat

¹⁷ 2020/19. számú jegyzőkönyv

óra/nap), 1 db VOLVO homlokrakodógép (üzemidő: 7 óra/nap) és 4 db elektromos targonca (üzemidő 0,5 óra/nap) zajforrások zajkibocsátásának ellenőrzésére folytatták le.

A zajvizsgálati jegyzőkönyvben rögzített mérési eredmények alapján készült zajvizsgálati szakvélemény¹⁸ megállapította, hogy a vizsgált megítélési pontok egyikén a mértékadó A-hangnyomásszint 59 dB, a másik mérési ponton 58 dB volt, amely a nappalra irányadó 50 dB zajterhelési határértéket 9, illetve 8 dB mértékkel túllépte. A zajvizsgálati szakvélemény szerint a létesítmény a vonatkozó előírásoknak nem felel meg.

A szakvéleményben megállapított határérték túllépés alapján a Kormányhivatal 2021. július 29-én értesítette az üzemeltetőt zajcsökkentési intézkedési terv benyújtására kötelezés céljából hivatalból eljárás megindításáról, 60 nap ügyintézési határidővel.

Az üzemeltető nyilatkozata szerint 2021. utolsó negyedévben a működésen kívüli ipari vágány mellett zajvédő fal megépítését tervezik, amely várhatóan mind a zajterhelést, mind a porkibocsátást hatékonyan csökkenteni fogja.

Intézkedéseiről a Kormányhivatal a panaszost 2021. augusztus 3-án kelt levelében¹⁹ tájékoztatta.

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 panaszosok korábban panaszbejelentésekkel fordultak a Jegyzőhöz, valamint a Kormányhivatalhoz, s arra való tekintettel, hogy további jogorvoslati lehetőség nincsen számukra biztosítva, az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

A megkeresett szervek tájékoztatása szerint a Kormányhivatal zaj- és rezgésvédelmi hatáskörben indított eljárása folyamatban van, illetve ezzel kapcsolatosan később további hatósági ellenőrzést terveznek. Ezért az ügynek ezt a vonatkozását – az Ajbt. hatáskörünkre irányadó rendelkezései, a hatáskörelvonás tilalma alapján – jelen vizsgáltunk nem érinti, így az csak a telepengedélyes hatóság eljárásának vizsgálatára terjed ki.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá 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 biztosá 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.

¹⁸ PE-06/KTF/22059/2020. zajvizsgálati szakvélemény

¹⁹ PE-06/KTF/03404-4/2021. számú hivatalos feljegyzés

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.²⁰ 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.²¹

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.²² 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”²³

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg.

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 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

²⁰ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

²¹ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

²² 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

²³ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

állapotnak tekinti, „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.²⁴ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alaptörvényi 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, ezért az Alaptörvénybe foglalt *állami* kötelezettségként 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 megállapította²⁵, 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 megállapította²⁶, 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 megállapította²⁷, 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 védendő értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövőendő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította²⁸ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos

²⁴ 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297

²⁵ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

²⁶ 996/G/1990. AB határozat

²⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

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

kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések megtételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az Alaptörvény, illetve annak értelmezésén keresztül az Alkotmánybíróság az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít 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.”²⁹

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.³⁰

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”³¹.

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 intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.”³²

„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.”³³

²⁹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

³⁰ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³¹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

³² 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

³³ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

„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.”³⁴

Az AB később túllép a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban foglaltakon, és meghatározza a kötelezettségek súlypontjait is³⁵: „[30] ... Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetszerűleg nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön.” Az állam ennek megfelelően kiemelt szerepben jelenik meg, kiemelt felelőssége van, amely különösen a jogalkotásban érvényesítendő elsősorban.

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

Korábban a tisztességes eljárásról 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 ki³⁶. 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 megállapította³⁷, 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

³⁴ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

³⁵ 28/2017. (X. 25.) AB határozat

³⁶ ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

³⁷ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

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.

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 nemcsak 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.³⁸ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait³⁹ 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 ügyükben 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.

³⁸ Id. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tiszteséges módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tiszteséges és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

³⁹ pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

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 hulladékgazdálkodás a környezetvédelem sajátos alrendszere, amelyet a Kvt. 3. § (1) bekezdés m) pontja szerint⁴⁰ a Kvt.-vel összhangban álló, a körforgásos gazdaságra való átállás céljait integráló önálló ágazati törvény, a Htv. szabályoz.

A Htv. állapítja meg a hulladékgazdálkodás aprólékosan és szigorúan szabályozott, a hulladékgazdálkodás környezetvédelmi alapelveit érvényesítő rendjét, egyebek között annak érdekében, hogy a hulladékok képződését megelőzze, minimalizálja, illetve a már keletkezett hulladékok tekintetében biztosítsa a környezet szempontjából legkedvezőbb megoldást, azaz elsődlegesen a hulladék újrahasználatának előkészítését, illetve a hulladék anyagában történő hasznosítása érdekében végzett előkezelését, kezelését. A körforgásos gazdaság modellje szerint a hulladék, vagy a hulladékból annak kezelése révén visszanyert haszonanyag a gazdaság értékes alapanyagaként újrahasználható, hasznosítható.

A Htv. alapfogalmai alapozzák meg azt a szigorú szabályozási rendet, amely azt biztosítja, hogy a hulladékok kezelése a jellegüknek megfelelően, ellenőrizhetően és átlátható módon valósulhasson meg.

A Htv. 2. § (1) bekezdésének 26. és 28. pontja állapítja meg a *hulladékgazdálkodás* és a *hulladékgazdálkodási létesítmények* fogalmát, amelyek szerint:

26. *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;

28. *hulladékgazdálkodási létesítmény*: a hulladékgazdálkodási tevékenységek végzését biztosító telephely, ingatlan, továbbá a telephelyen, ingatlanon belül vagy közterületen kialakított elkülönített terület, amely magában foglalja a hulladékgazdálkodás végzéséhez szükséges építményeket, így különösen a környezet biztonságát szolgáló építményeket, kiszolgáló helyiségeket, gyűjtőhelyeket, valamint a hulladékkezelő létesítményeket.

Az alapfogalmak közül a Htv. 2. § (1) bekezdés 20. pontja szerint *hasznosítás*: bármely kezelési művelet, amelynek fő eredménye az, hogy a hulladék hasznos célt szolgál annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna, vagy amelynek eredményeként a hulladékot oly módon készítik elő, hogy ezt a funkciót akár az üzemben, akár a szélesebb körű gazdaságban betölthesse.

Ugyanezen bekezdés 36. pontja szerint a *kezelés*: hasznosítási vagy ártalmatlanítási műveletek, ideértve a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítést is. Az előkezelés fogalmát a Htv. 2. § (1) bekezdés 7. pontja állapítja meg, amely szerint *előkezelés*: a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítő művelet.

A fenti fogalmakat a tényállásban összefoglaltakkal egybevetve megállapítható, hogy a Tárnok 2864/8. hrsz.-ú ingatlanon működő, 2/2013. nyilvántartási számú telephely a Htv. 2. §

⁴⁰ Kvt. 3. § (1) bekezdés m) pont „E törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek a hulladékról, a hulladékgazdálkodásról és a körforgásos gazdaságra történő áttéréssel kapcsolatos kérdésekről”

(1) bekezdés 28. pontja szerinti *hulladékgazdálkodási létesítménynek* minősül, amelyen nem veszélyes fahulladékok előkezelését végzik, a hulladékkezelés révén keletkező haszonanyagként az üzemeltető Szombathely, Zanati út 4. szám alatti telephelyén gyártási alapanyagként való hasznosíthatósága érdekében.

2. A TelepKr. 1. melléklete tartalmazza azon ipari tevékenységek körét, amelyek a jogszabály szerint a hatóságnak tett bejelentést követően, a 2. melléklet pedig azon tevékenységeket, amelyek a telepengedélyes hatóság kérelemre induló eljárásában hozott határozat véglegessé válását követően, telepengedély alapján folytathatóak.

A telephelyen az üzemeltető a TelepKr. 2. melléklet 67. pontja szerinti „nem veszélyes hulladék hulladékgazdálkodási engedély köteles gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása” tevékenységet folytatja. A panasz alapjául szolgáló közérdekű bejelentések ezen tevékenység, illetve a tevékenység által okozott zavaró környezeti hatások (zaj- és levegőszennyezés) miatt érkeztek a tényállásban összefoglaltak szerint több ízben is az önkormányzat jegyzőjéhez, majd később a környezetvédelmi hatósághoz.

A TelepKr. 2. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja szerint – főszabálytól eltérően telepengedély nélkül is – a tevékenység megkezdésére irányuló szándék bejelentését követően folytatható a 2. mellékletben meghatározott ipari tevékenység a külön jogszabályban ipari területként meghatározott területen.

A bejelentések idején hatályos OTÉK 20. §-a szerint

(1) Az ipari terület, olyan gazdasági célú ipari építmények elhelyezésére szolgál, amelyek más beépítésre szánt területen nem helyezhetők el.

(2) Az ipari terület lehet:

1. környezetre jelentős hatást gyakorló terület,
2. egyéb terület.

(3) A környezetre jelentős hatást gyakorló ipari terület a különlegesen veszélyes (pl. tűz-, robbanás-, fertőzőveszélyes), bűzös vagy nagy zajjal járó gazdasági tevékenységhez szükséges építmények elhelyezésére szolgál.

(4) Az egyéb ipari terület elsősorban az ipari, az energiaszolgáltatási és a településgazdálkodás építményei elhelyezésére szolgál.

A települések közigazgatási területének OTÉK rendelkezései szerinti övezeti besorolását az önkormányzat képviselő-testülete a helyi építési szabályzatban állapítja meg. A helyi építési szabályzat a hozzá szervesen kapcsolódó szabályozási tervvel az a jogszabály, amely irányadó a TelepKr. 2. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontjának alkalmazhatósága szempontjából.

Ahogy a tényállásban rögzítettük, a panasszal érintett telephely HÉSZ 32. § (5) bekezdés szerinti ipari terület építési övezetben működik, ezért az ezen telephelyen végzett, TelepKr. 2. melléklet 67. pontja szerinti „nem veszélyes hulladék hulladékgazdálkodási engedély köteles gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása” tevékenység a TelepKr. 2. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja szerint bejelentés-köteles tevékenységnek minősül, telepengedélyre a tevékenység folytatáshoz nincsen szükség.

3. Ahogy a tényállásban feltártuk, panaszos először (és később több ízben is) az önkormányzat jegyzőjéhez fordult panaszbejelentéssel a telephellyel és annak környezeti hatásaival kapcsolatosan.

A Panasztv. 1. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló

javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.”

A közérdekű bejelentések, panaszok megalapozottságának vizsgálatával⁴¹ összefüggésben a Panasztv. 1. § (4) bekezdése⁴² vezeti be az „eljárásra jogosult szerv” fogalmát, amely a Panasztv. fenti két bekezdésében is megjelenik. Az „eljárásra jogosult szerv” fogalmának értelmezhetősége szempontjából a bejelentés tárgyával összefüggő hatásköri szabályok irányadóak, „annak érdekében, hogy a panaszok és a közérdekű bejelentések, témájuk és tárgykörük mentén szelektálva, olyan szervhez kerüljenek elintézésre, amelyek az adott körben kompetenciával rendelkeznek (...).”⁴³

Fentebbiekből következően az eljárásra jogosult szerv fogalma a bejelentés megalapozottságának vizsgálatához kapcsolódóan hivatalból indítandó hatósági ellenőrzés tekintetében – eljárásjogi értelemben – az Ákr. alapján értelmezhető.

Az Ákr. 3. §-a szerint „A hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.”

A közérdekű bejelentés, panasz olyan általános lehetőség, amely jogszabályban biztosított kérelmezési jog hiányában is mindenki számára biztosítja a hatósághoz fordulás lehetőségét, s egyidejűleg – a közérdekű bejelentés, panasz megalapozottságának vizsgálata nyomán – a hivatalbóliség elvének érvényesülése érdekében „... olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.”

Az Ákr. 99. § szerint „A hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.”

„A hatósági ellenőrzés alapvető jelentőségű a közigazgatási hatóság feladatának megfelelő ellátása szempontjából. E nélkül a hatóság az ügyek érdemében csak meglehetősen ad hoc módon, erőforrásai jelentős pazarlásával és végső soron az általa érvényesítendő közpolitikai cél elérése szempontjából csak nem hatékonyan és kevésbé eredményesen tudna eljárni.” (...) „Az ellenőrzés kétféle tárgyának különbségét, egyben lényegi hasonlóságát jól demonstrálja az engedélyhez kötött tevékenységek és a csak bejelentéshez kötött tevékenységek közötti különbség. Az első esetben a tevékenység jogszerűen csak az engedélyt adó határozat alapján kezdhető meg és folytatható – adott esetben az engedélyben az ágazati szabályok szerint előírt feltételekkel, és hatósági ellenőrzés tárgya lehet maga az engedélyező határozatnak a betartása. Az utóbbi esetben a bejelentés alapján a hatóság nem hoz szükségszerűen határozatot, viszont mivel előzetesen nem került sor hatósági eljárásra, a bejelentés alapján sor kerülhet, számos ágazatban rövid időn belül kötelezően sor kerül, az adott tevékenységet folytató ellenőrzésére. Látható, hogy a két típusú ellenőrzés lényegileg azonos.”⁴⁴

⁴¹ A Panasztv. 2. § (1) bekezdése szerint „A panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni.”

⁴² Panasztv. 1. § (4) Panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a panasszal vagy a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv). A szóbeli közérdekű bejelentést az eljárásra jogosult szerv írásba foglalja és a közérdekű bejelentő számára másodpéldányban átadja.

⁴³ in: Ambrus István – Farkas Ádám: A COMPLIANCE ALAPKÉRDÉSEI, Wolters Kluwer, 2020. 3.3.2. A Panasztv. fogalmai: panasz és közérdekű bejelentés <https://mersz.hu/ambrus-farkas-a-compliance-alapkerdesei>

⁴⁴ Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez - Aszalós Dániel / Barabás Gergely / Baranyi Bertold / Dombi Gergely / Forgács Anna / Hoffman István / Kovács András György / Rozsnyai Krisztina / Szabó Krisztián / Szegedi László / Számadó Tamás / Tóth András

Eljárásjogi szempontból tehát a hatósági ellenőrzésre való jogosultságnak egyetlen negatív korlátja van: ha az adott szerv, amelyhez a panaszt, közérdekű bejelentést tették, a bejelentés tárgyával összefüggésben hatósági ellenőrzés folytatására hatáskörrel egyáltalán nem rendelkezik. Ebben az esetben válik indokolttá és szükségessé a bejelentésnek a Panasztv. 1. § (5) bekezdés szerinti áttétele az eljárásra jogosult szervhez.

A Kvt. 2. § (1) bekezdés b) pontja szerint a törvény hatálya kiterjed az e törvényben meghatározottak szerint, a környezetet igénybe vevő, terhelő, veszélyeztető, illetőleg szennyező tevékenységre.

A Kvt. 72/B. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezethasználat – külön kormányrendeletben meghatározott esetekben – a környezetvédelmi hatóságnak történő bejelentést követően akkor kezdhető, illetve szüntethető meg, ha a környezethasználó a bejelentésben meghatározott időpontban a külön kormányrendeletben meghatározott követelményeket teljesíti. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a környezethasználatra vonatkozó – 66. § (2) bekezdés szerinti – bejelentés időpontja és a tevékenység megkezdésének a bejelentésben meghatározott időpontja között – a külön kormányrendeletben meghatározott kivétellel – legalább harminc napnak el kell telnie.

A Telepkr. a jogforrások rendjében *környezetvédelmi jogszabály*, amelynek rendelkezései a környezethasználatok bejelentésének és engedélyezésének rendjét állapítják meg, a települések településrendezési eszközökben szabályozott, OTÉK szerinti építési övezetekhez igazodóan, és ilyen módon biztosítja a településeken folytatott ipari tevékenységek környezetterhelése miatt a lakosságot zavaró hatások kialakulásának megelőzését.

A Telepkr. 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Bejelentéshez kötött ipari tevékenység esetében az ipari tevékenység folytatója az ipari tevékenység megkezdését megelőzően a 3. mellékletben meghatározott adattartalmú formanyomtatványon köteles a telep fekvése szerint illetékes település, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyzőjénél, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyzőnél (a továbbiakban: jegyző) írásban bejelenteni a folytatni kívánt ipari tevékenységet.”

Ahogy fentebb megállapítottuk, a panasszal érintett telepen folytatott, a TelepKr. 2. melléklet 67. „nem veszélyes hulladék hulladékgazdálkodási engedély köteles gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása” telepengedély-köteles ipari tevékenység, azonban a Telepkr. 2. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja alapján mivel a telephely az OTÉK szerinti ipari építési övezetben található, így a tevékenység telepengedély nélkül, csupán bejelentés alapján folytatható.

A tényállásban ugyanakkor a vizsgálatunkhoz a Jegyző által adott tájékoztatás, valamint a megküldött iratok alapján feltártuk, hogy a panasszal érintett telephelyen 66. „raktározás, tárolás (kivéve mezőgazdasági termények, mezőgazdasági vegyi termékek, műtrágya, nitrogénvegyület raktározása, tárolása)” tevékenységről szóló bejelentés alapján folytatnak ipari tevékenységet, továbbá azt is feltártuk, hogy a TelepKr. 8. § (1) bekezdése szerint közzéteendő internetes táblázatban – vélhetően tévesen – 67. síküveg továbbfeldolgozás tevékenység szerepel.

A panasz szerinti bejelentés a telephelyen folytatott ipari tevékenység megváltozásával járó zavaró környezeti hatások (zaj és levegőszennyezés) miatt érkezett a Jegyzőhöz. A bejelentés megalapozottságának vizsgálata körében ezért alapvetően tisztázandó kérdés, hogy az egyébként 2013-tól működő telephelyen végzett ipari tevékenység megfelel-e az irányadó jogszabályoknak, az azzal kapcsolatos kötelezettségek teljesültek-e, illetve a bejelentés szerinti zavaró hatások esetlegesen nem hozhatóak-e összefüggésbe a telephelyen folytatott tevékenység jogszabállyal ellentétes voltával, valamely jogszabály által előírt kötelezettség elmulasztásával.

A TelepKr. 8. § (2) bekezdés előírja, hogy bejelentés-köteles tevékenység esetében a jegyző haladéktalanul köteles meggyőződni arról, hogy a helyi építési szabályzat, illetve annak

hiányában az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 18. § (2) bekezdése szerint a kérelemben feltüntetett telepen az adott tevékenység végezhető-e.

A tényállás 3. pontjába foglaltak szerint a Jegyző a 2020. május 13-án tett közérdekű bejelentéssel összefüggésben tisztázta azt a kérdést, hogy a „fatelep” telephely a HÉSZ szerinti ipari területen működik, és arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy „a telep ipari területen fekszik, működésük nem ütközik jogszabályokba.” A panaszosnak a Jegyző tájékoztatására 2020. július 16-án adott, a zavaró hatások változatlan fennállása miatti problémákról szóló újabb bejelentését, továbbá más lakosoktól érkező közérdekű bejelentést azok megalapozottságának vizsgálata nélkül a Telepkr. 1. § (5) pontja alapján áttette a Kormányhivatalnak.

A TelepKr. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ipari tevékenység végzője a telepengedély megadását, illetve a bejelentést követően a nyilvántartásban szereplő adatokban bekövetkezett változást – az ipari tevékenység változtatását ide nem értve – haladéktalanul, írásban köteles bejelenteni a jegyzőnek.

A Telepkr. 10. § (6) bekezdés szerint a telepen folytatott ipari tevékenység változása esetén – ideértve, ha a tevékenységet folytató a telepen korábban folytatott ipari tevékenysége mellett vagy annak egyidejű megszüntetésével másik engedély- vagy bejelentés-köteles ipari tevékenységet kíván folytatni – az új tevékenység tekintetében a 3-9. § szerinti eljárást kell megfelelően lefolytatni azzal, hogy a korábbi tevékenység megszüntetése esetén a (4) bekezdést is megfelelően alkalmazni kell.

A Telepkr. 11. § (1) bekezdése szerint a 2. §-ban és a 10. § (1) bekezdésében foglalt feltételek fennállását a jegyző ellenőrzi.

A (2) bekezdés szerint abban az esetben, ha az ipari tevékenység folytatója

a) tevékenységére vonatkozó jogszabályi előírásoknak nem tesz eleget, vagy

b) telepe a hatályos jogszabályi, valamint az engedély alapját képező feltételeknek nem felel meg, és felszólítás ellenére sem teszi meg a szükséges intézkedéseket, a jegyző hivatalból vagy a vonatkozó jogszabályi előírások megtartásának ellenőrzésére egyébként jogosult más hatóság kezdeményezésére, az észlelt hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb 90 napra, a tevékenység telephelyen történő gyakorlását felfüggesztheti, valamint a napi üzemeltetési, nyitvatartási időtartam meghatározásával vagy más módon korlátozhatja, vagy a telepet ideiglenesen bezáráthatja.

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy

„Amennyiben a tevékenység folytatója

a) telepengedély-köteles tevékenységet folytat telepengedély nélkül vagy bejelentés-köteles tevékenységet folytat bejelentés nélkül (...) a jegyző az ipari tevékenység folytatását megtiltja, illetve a telepengedélyt visszavonja, és a tevékenységet, illetve a telepet törli a nyilvántartásból.”

A tényállásban feltártuk, hogy a telephelyen az üzemeltető bejelentése alapján és a Jegyző által vezetett nyilvántartás adatai szerint a TelepKr. 1. melléklet 66. pontja szerinti „raktározás, tárolás” tevékenység folytatására jogosult.

Ezzel szemben *a panasszal érintett telephelyen az üzemeltető a zavaró környezeti hatásokat kiváltó tevékenységet a nyilvántartásban szereplő adatokkal ellentétesen folytatta, mivel a nyilvántartásban szereplő raktározás, tárolás tevékenységek helyett hulladékgazdálkodási engedély alapján „nem veszélyes hulladék hulladékgazdálkodási engedély köteles gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása” tevékenységet végez.*

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

A jegyző telepengedélyes hatáskörével összefüggően nem mérlegelheti tetszőlegesen azt, hogy mely rendelkezések érvényesülését ellenőrzi, és melyeket nem, hanem a TelepKr. valamennyi rendelkezésével összefüggésben köteles a bejelentés megalapozottságának vizsgálata körében végzett hatósági ellenőrzés lefolytatására annak tisztázása érdekében, hogy

a zavaró hatásokat kiváltó tevékenység folytatása a jogszabályok rendelkezéseinek maradéktalanul megfelel-e, s a tevékenység bejelentés szerinti zavaró hatásait nem szabálytalan működés okozza-e.

A tényállásban feltártuk, hogy a 2020. május 13-án elektronikus levélben tett közérdekű bejelentésre az önkormányzat hatósági irodájának ügyintézője tájékoztatta a bejelentőt a bejelentés megalapozottságának vizsgálata eredményeiről.

A Mötv. 81. § (3) bekezdés j) pontja úgy rendelkezik, hogy a jegyző a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét. Tekintve, hogy a tájékoztatás szerinti hatósági ellenőrzésre a Telepkr. a jegyző hatáskörét állapítja meg, a bejelentő szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a közérdekű bejelentésére adott hatósági tájékoztatás egyébként a Mötv. 81. § (3) bekezdés j) pontja szerinti szabályozásnak megfelelt-e, vagy sem, hanem az a jegyző nevében kiadmányozott tájékoztatásként értékelhető.

A telephelyen az engedélyes a raktározás, tárolás tevékenység helyett nem veszélyes hulladék hulladékgazdálkodási engedély köteles gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása tevékenységet a rendelkezésünkre álló adatok szerint annak bejelentése nélkül folytatta.

Fentiekre figyelemmel megállapítottuk, hogy a Jegyző telepengedélyes hatóságként a bejelentés megalapozottságának vizsgálata körében a zavaró környezeti hatásokat okozó ipari tevékenység szabályszerűségének tekintetében a telephely hatósági ellenőrzésének részbeni elmulasztásával a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az egészséges környezethez való joggal, a petíciós joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

5. A tényállás 2. pontjában feltártuk, hogy a nem veszélyes hulladék gyűjtése és ártalmatlanítása tevékenységet a telephelyen a környezethasználó hulladékgazdálkodási engedély alapján végzi, amely engedély kiadásakor – az indokolásban hivatkozottak szerint – a környezetvédelmi hatóságként eljáró Járási Hivatal figyelembe vette a Falco Zrt. részére a Vas Megyei Kormányhivatal által kiadott első fokú határozatban⁴⁵, majd az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség által hozott másodfokú határozatban⁴⁶ megváltoztatott egységes környezethasználati engedélyt nem veszélyes hulladékok hasznosítására vonatkozóan. A határozat indokolásában hivatkozott EKHE azonban nem a vizsgálatunkkal érintett telephelyen, hanem az üzemeltető Szombathely, Zanati úti telephelyén folytatott tevékenységre vonatkozik.

A tényállás ugyanezen pontjában ugyancsak ismertettük, hogy a Kormányhivatal megkeresésünkre adott tájékoztatása szerint a telephely – a fenti adatokkal ellentétesen – környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedéllyel nem rendelkezik.

A Kvt. 66. § (1) bekezdése szerint a környezethasználat – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a) a környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén – a b) pontban és az (1a) bekezdésben foglaltak kivételével – a tevékenységre a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedély, b) az egységes környezethasználati engedélyezés hatálya alá tartozó esetekben a környezetvédelmi hatóság által kiadott egységes környezethasználati engedély véglegessé válását követően kezdődhet meg, illetve folytatható.

A fenti bekezdésben a kivételi körre irányadó Kvt. 66. § (2) bekezdése szerint az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott esetekben a környezethasználat a környezethasználó által a környezetvédelmi hatóság részére adott bejelentést követően kezdhető meg, illetve folytatható.

⁴⁵ VA/KTF02/44-65/2016. számú EKHE

⁴⁶ OKTF-KP/7479-15/2016. számú másodfokú határozat

A TelepKr.-t a Kormány környezetvédelmi jogszabályként, az Alaptörvény 15. § (3) bekezdésében megállapított eredeti jogalkotó hatáskörében alkotta meg, vagyis az nem tekinthető a Kvt. 66. § (2) bekezdése szerint a Kvt. végrehajtására kiadott kormányrendeletnek, hiszen nem a Kvt.-ben foglalt törvényi felhatalmazáson alapul, a Kvt. végrehajtására alkotott jogszabály.

A Kvt. végrehajtására kiadott Khvr. ugyanakkor nem tartalmaz a Kvt. 66. § (2) bekezdés szerinti bejelentésre irányadó szabályozást.

A fentiek alapján a vizsgált ügyben a telephelyen a bejelentett raktározás, tárolás tevékenységgel szemben ténylegesen végzett hulladékkezelési, feldolgozási tevékenység tekintetében az elmulasztott, a TelepKr. szerinti bejelentési kötelezettség pótlása egyidejűleg nem minősülhet a Kvt. 66. § (2) bekezdés szerinti kivételi körbe eső bejelentésnek és ezért nem tekinthető relevánsnak a tevékenység környezeti hatásvizsgálat kötelezettsége szempontjából.

A vizsgálatlalt érintett nem veszélyes hulladékot hasznosító (előkezelő) telep a Khvr. 3. melléklet 107. pontja szerint abban az esetben előzetes vizsgálat-köteles tevékenység, ha azon legalább 10 t/nap mennyiségű hulladék hasznosítását folytatják. (Ld. e fejezet 1. pontjában kifejtetteket.)

Jóllehet, a naponta előkezelhető hulladékok mennyiségére vonatkozóan nincsen konkrét adat, azonban az éves mennyiségre irányadó 30 720 tonna/év adatból, valamint a hatályos hulladékgazdálkodási engedély 3. pont 11. alpontja szerinti egyidejűleg gyűjthető hulladékok 1300 tonna mennyiségi korlátja alapján joggal lehet arra következtetni, hogy a naponta a telephelyen előkezelt fa hulladékok mennyisége a 10 t/nap mennyiséget jelentősen meghaladja.

Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi hatóságnak a bejelentéssel összefüggő eljárása részben jelenleg is folyamatban van, az előzetes vizsgálatban hozott határozat hiánya miatt alapvető jogokkal összefüggő visszásság vizsgálatára nincsen lehetőségünk, azonban az Ajbt. 3. § (1) bekezdés b) pontja és a 24. § (1) bekezdése alapján *a telephely környezeti hatásvizsgálat kötelezettségével kapcsolatosan a hulladékgazdálkodási engedélyben szereplő adatok és a Kormányhivatal részünkre küldött tájékoztatásában foglaltak közötti ellentmondásra figyelemmel felhívjuk a környezetvédelmi hatóság figyelmét a fentiek szerinti jogsértés veszélyre és az esetleges környezetvédelmi felülvizsgálat lefolytatásának szükségességére.*

Intézkedésünk

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük Tárnok Nagyközség Önkormányzatának jegyzőjét, hogy a megállapított visszásság kiküszöbölése érdekében folytassa le a telephely szabályosságának teljes körű vizsgálatát, mérlegelve a TelepKr. szerinti jogkövetkezmények alkalmazását.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos