

**Az alapvető jogok biztosa és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-3103/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea
dr. Somosi György

Az eljárás megindítása

A panaszos a lakóháza melletti ingatlan elhanyagolt állapota miatt fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadvány szerint a Pécs, Apáca utca 16. szám alatti ingatlant hajléktalanok vették birtokba, akik nagy mennyiségű hulladékot halmoztak fel. Erős bűz árad, elszaporodtak a rágcsálók, a panaszos fertőzésveszélytől tart. Beszámolt arról is, hogy többször rendőri intézkedésre került sor. A beadvány alapján felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdésére figyelemmel a biztos vizsgálatot indított. Ennek során tájékoztatást kértünk Pécs Megyei Jogú Város jegyzőjétől, a Baranya Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervének¹ vezetőjétől, valamint Pécs rendőrkapitányától. A vizsgálat részeként a Hivatal munkatársai 2014. december 3-án megtekintették a helyszínt, majd a Tamasz Alapítvány szakmai vezetőjéhez és az épület közelében működő Ciszterci Szent Margit Óvoda, Általános Iskola, Alapfokú Művészeti Iskola és Kollégium vezetőségéhez fordultunk.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és az abból levezethető jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1)];
- a szociális biztonsághoz való jog: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.” [Alaptörvény XIX. cikk];
- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1)]

Az ügy jogszabályi háttere

- az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény;
- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.);
- a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 16/2002. (IV. 10.) EüM rendelet (EüM rendelet);
- a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (NM rendelet);
- Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 55/2013. (XII.17.) önkormányzati rendelete a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról és annak kötelező igénybeviteléről (Ör.)

A megállapított tényállás

A megkeresett szervek vezetőinek válasza az alábbiakban foglalható össze.

1. A Polgármesteri Hivatalba 2013. június 5-én érkezett jelzés a Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézetétől,² amely szerint bejelentést kaptak arról, hogy az Apáca utca 16. szám alatti ingatlan hulladékkal szennyezett.

¹ A szervezeti egység elnevezése Népegészségügyi Főosztályra változott.

² Elnevezése Népegészségügyi Osztályra változott.

A közigazgatási hatósági eljárás során hozott 11-11/5022-4/2013. számú határozattal kötelezték a Magyar Demokrata Fórumot, mint az ingatlan tulajdonosát, hogy a köztisztasági problémát szüntessék meg. A határozat 2013. október 3-án emelkedett jogerőre.

2013. október 28-án a panaszostól érkezett bejelentés a Hivatalba, akit telefonon tájékoztattak a lefolytatott hatósági eljárásról.

A Magyar Demokrata Fórumot a 11-11/5022-4/2013. számú határozatban foglaltak nem teljesítése miatt 2013. november 21-én 50.000 Ft. eljárási bírsággal sújtották. A Jólét és Szabadság Demokrata Közösség (JESZ) fellebbezése nyomán az eljárási bírságot kiszabó végzést visszavonták és a 11-11/5022-4/2013. számú határozatot akként módosították, hogy a kötelezett nem a Magyar Demokrata Fórum, hanem a jogutód Jólét és Szabadság Demokrata Közösség lett.

A panaszostól 2014. június 25-én újabb beadvány érkezett. A június 26-án tartott helyszíni szemlén tájékoztatták, hogy a közigazgatási eljárás végrehajtási szakban van. Ekkor megállapították, hogy az ingatlan emberi ürüléktől és vizelettől erősen bűzlik, továbbá az ingatlanon települési hulladék található. Mindezekre figyelemmel a 11-11/619-5/2014. számú végzésben 50.000 Ft. eljárási bírsággal sújtották a jogutódot. A végzés 2014. szeptember 1-jén emelkedett jogerőre. A JESZ az eljárási bírságot nem fizette meg, ezért a jegyző intézkedett annak behajtásáról. A jegyzői tájékoztatás kitért arra is, hogy a város polgármestere levélben fordult a jelzalog jogosultakhoz, hogy végrehajtás útján segítsék elő az ingatlan tulajdoni viszonyainak mielőbbi rendezését.

2. A megyei tisztifőorvos tájékoztatása szerint 2014. június 13-án érkezett bejelentés a panaszostól, aki azt sérelmezte, hogy a 2013 októberében a Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézetéhez beadott panaszára nem kapott választ, továbbá előadta, hogy az ingatlanal kapcsolatos higiénés problémák változatlanul fennállnak. A beadványt a járási intézethez tették át, amely ismertette az ügy előzményeit és megtett intézkedéseit.

Első alkalommal 2013. június 21-én érkezett panaszbejelentés az Apáca u. 16. szám alatti ingatlan közegészségügyi állapota miatt. Ennek lényege, hogy az ingatlanba hajléktalanok költöztek, az épületet életvitelszerűen használják és ennek következtében nagy mennyiségű szemetet halmoztak fel. A június 27-én tartott helyszíni szemlén megállapították, hogy a panaszban foglaltak a valóságnak megfelelnek, az ingatlan helyiségeiben és környezetében nagy mennyiségű vegyes összetételű hulladék látható, továbbá emberi vizelet- és fekáliaszag érezhető. Rovarok, illetve rágcsálók elszaporodására utaló objektív tényezőket nem állapítottak meg. A panaszt a járási hivatal június 28-án a polgármesteri hivatalhoz hatáskör hiányában áttette.

2013. október 22-én újabb bejelentés érkezett, több aláírással. A járási intézet október 25-én ismét helyszíni szemlét tartott, amely során megállapították, hogy érdemi változás nem tapasztalható, erről a bejelentőket telefonon tájékoztatták.

A 2014. június 13-án érkezett megkeresés alapján június 16-án újból megtekintették a helyszínt. A szemlén tapasztaltak igazolták az épület életvitelszerű használatát. A bomló szerves hulladék, ürülék és ezek bomlásából származó bűz miatt az ingatlan közegészségügyi helyzete potenciális fertőzőforrás, az utolsó szemle óta a helyzet tovább romlott. A nagy mennyiségű bomló szerves hulladék a rágcsálók életterét biztosíthatja, ezért a patkányfertőzöttség nem zárható ki. Rovarok jelenlétét nem tapasztalták. A járási intézet további intézkedés céljából a panaszt megküldte a polgármesteri hivatal hatósági főosztályának, erről a panaszost is tájékoztatták.

3. A kapitányságvezető részletesen beszámolt a beosztottai által foganatosított rendőri intézkedésekről.

2011. november 14-én állampolgári bejelentés érkezett garázsfeltörés és onnan vezetékek, kábelek eltulajdonítása miatt. A helyszíni szemle során megállapították, hogy az elkövető a volt MDF székházon keresztül jutott be a sértett garázsába.

2012. július 4-én 08 óra 45 perckor érkezett bejelentés arról, hogy az Apáca utca 16. szám alatti épületbe egy hajléktalan személy beköltözött és ott rongálást követett el. A helyszínre érkező járőr megállapította, hogy nevezett személy hosszabb ideje az épület lépcsője alatt húzza meg magát, ott életvitelszerű tartózkodásra alkalmas helyet alakított ki. Mivel rendőri intézkedést megalapozó körülményt megállapítani nem lehetett, a járőrök a jelentéstételen túl érdemi intézkedést nem foganatosítottak.

2012. október 2-án 21 óra 15 perckor a Pécsi Rendőrkapitányság beosztottai az épület bekerített udvarán két hajléktalan személyt vontak rendőri intézkedés alá, akik oda hosszabb távú életvitelszerű tartózkodásra beköltöztek. Tartózkodásuk jogcímét az épület tulajdonosának engedélyadásában jelölték meg, de sem a tulajdonos nevét, sem pedig elérhetőségét nem tudták megadni. Tekintettel arra, hogy az épület tulajdonosát, a Jólét és Szabadság Demokrata Közösség képviselőjét nem sikerült elérni, továbbá arra, hogy rendőri intézkedést megalapozó körülményt megállapítani nem lehetett, a járőrök a jelentéstételen túl érdemi intézkedést nem foganatosítottak.

2013. június 20-án 07 óra 45 perckor a Pécsi Rendőrkapitányság beosztottai a közterület felügyelők kérésére a volt MDF székháznál megjelentek, mivel a Közterület-felügyelet munkatársai az épület kiürítéséhez rendőri segítséget kértek. A közterület felügyelők elmondták, hogy az épület évek óta lakatlan, illetve nyitott állapotú ezért hajléktalanok költöztek be. A közterület felügyelők Pécs Megyei Jogú Város önkormányzatának és az ANTSZ illetékeseinek bevonásával intézkedtek az épület lezárásáról.

2013. október 1-jén a Ciszterci Szent Margit Óvoda, Általános Iskola, Alapfokú Művészeti Iskola és Kollégium igazgatója – jogi képviselő útján – beadvánnyal fordult a Pécsi Rendőrkapitányság vezetőjéhez, s az Apáca utca 16. szám alatti épületbe beköltöző hajléktalanok otléte és viselkedése miatt kért rendőri intézkedést. A Pécsi Rendőrkapitányság Vezetője a területileg illetékes Központi Rendőrség közterületi állománya részére a terület fokozott és visszatérő jellegű ellenőrzését rendelte el. A közterületi állomány a végrehajtott ellenőrzések során az épületben hajléktalan személyek tartózkodásának tényét megállapította. Ezen személyek igazoltatásuk során elmondták, hogy az épületben a panaszos szóbeli engedélye alapján tartózkodnak. Ezt követően kapcsolatfelvétellel került sor a panaszossal, aki elmondta, hogy ő nem engedélyezte a hajléktalanok épületben történő tartózkodását, ugyanakkor igaz, hogy napi szinten kapcsolatot tart velük. Elmondta továbbá, hogy a kialakult állapotról az épület tulajdonosát levélben tájékoztatta és kérte az épület lezárására. A Jólét és Szabadság Demokrata Közösség képviselője úgy nyilatkozott, hogy a problémát rövid időn belül meg fogják szüntetni, az épületet lezárják, s az ingatlan utcafronti részét is lekerítik.

2014. január 2-án a Pécsi Rendőrkapitányság beosztottai a Központi Rendőrség I. számú mozgóéri körzetében folytatott visszatérő ellenőrzés során észlelték, hogy az épület kapuja, illetve a nyugati oldalán található üvegajtó nyitva van. A járőr az épület átvizsgálása során szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésére utaló körülményt nem, hajléktalan személyek életvitelszerű tartózkodására utaló körülményt viszont talált. Az épület átvizsgálásakor az első emeleten hat hajléktalan személy tartózkodott. A rendőri intézkedés során az épület tulajdonosát (kezelőjét) nem sikerült elérni.

2014. február 21-én a panaszos a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóság Tevékenység-irányítási Központjának segélyhívó számára tett bejelentést, mely szerint a Kórház téren a Rét utca irányába közlekedik egy három fős társaság, akik a volt MDF székházból egy fémkádat eltulajdonítottak. A bejelentést követően a területileg illetékes járőr az elkövetőket elfogta és a Pécsi Rendőrkapitányságra előállította, s nevezett személyekkel szemben büntetőeljárás elrendelésére került sor.

2014. június 6-án a Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrsének járőre az Apáca utca 16. szám előtt elfogott egy hajléktalan személyt, akivel szemben a Pécsi Járásbíróság lopás vétség elkövetése miatt elfogatóparancsot bocsátott ki.

2014. szeptember 4-én a Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrsének járőre az Apáca utca 16. szám előtt intézkedés alá vont egy fiatalkorú személyt, akivel szemben a Szigetvári Rendőrkapitányság eltűnés miatt adott ki körözést.

2014. szeptember 11-én a Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrsének járőre az Apáca utca 16. szám alatt elfogott egy hajléktalan személyt, aki egy pécsi üzletből 6 db 250 ml-es tusfürdőt tulajdonított el.

2014. szeptember 23-án a panaszos a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóság Tevékenység-irányítási Központjának segélyhívó számára tett bejelentést, mely szerint az épületben tűz van. A helyszínre érkező rendőrijárőr az épületben egy személyt talált, aki a tűz keletkezéséről érdemben nyilatkozni nem tudott. A Katasztrófavédelem helyszínre érkező szakemberei az épületet átvizsgálták: a földszinten egy-két pulóver égett, és az emeleten is találtak kb. tíz darab szénné égett ruhát. Valószínűleg valaki égő cigaretta csikket hagyhatott a ruhákon. A tűzoltóság munkatársai az épületben a további tűzfészkek keresése közben a földszinten egy nagy mennyiségű szeméttel teleszort szobában találtak egy zárt ajtót. Az ajtó felnyitását követően egy, kétszárnyú ajtóval az Apáca utcára nyíló, garáznak használt szobát találtak, melyben rendezett módon autógumik, szerszámok, s csukott állapotú szerszámos táskák voltak. A járőr a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóság Tevékenység-irányítási Központja útján értesítette az épület tulajdonosának képviselőjét, aki a helyszínre érkezett. A képviselő telefonon felvette a kapcsolatot a budapesti pártközponttal, majd azt a tájékoztatást adta, hogy az épület nyílászáróit befalazzák.

2014. október 3-án a Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrsének járőre az Apáca utca 16. szám alól a Központi Rendőrőrsre előállított egy szabálysértés elkövetésével megalapozottan gyanúsítható hajléktalan személyt.

A rendőrkapitány válasza szerint a Világörökségi helyszíntől kb. 50 méterre található épületben a hajléktalanok folyamatos jelenlétét a Máltai Szeretetszolgálat által működtetett hajléktalanellátó egység közelsége motiválja. A tulajdonos az épület alsó szintjét – a frekventált területhez nem éppen illő módon – OSB-lapokkal lezárta, ugyanakkor az épület könnyen megközelíthető emeleti ablakai nyitottak, s az épületben jól látható módon életvitelszerű tartózkodás folyik. Az ingatlan helyzete pusztán rendőrszakmai eszközökkel nem oldható meg. Annak ellenére, hogy az ingatlan a Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrsének illetékességi területén kialakított III. számú mozgó körzet kiemelten kezelt része, s mint frekventált terület folyamatos a rendőri jelenlét (gyalogos járőrszolgálat formájában) biztosítása, a Pécsi Rendőrkapitányság beosztottai heti rendszerességgel kezdeményeznek rendőri intézkedést ugyan azon személyi körhöz tartozó hajléktalanokkal szemben.

A kapitányságvezető álláspontja szerint a probléma megoldása a polgári jog vagy az államigazgatás egyéb eszközeivel lehetséges, mellyel a tulajdonost a hatáskörrel rendelkező szervek az épület hasznosítására vagy akár lebontására köteleznék, mivel ez Pécs Megyei Jogú Város egyik turisztikai szempontból legnépszerűbb és kiemelt Világörökségi helyszínétől pár méterre fekvő épület, s az abban menedéket találó, az együttélés szabályait be nem tartó személyek jelenléte jelentősen rontja a város megítélését.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (együtt: hatóság) 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 országgyűlés biztos 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. A jelentés megállapításaival összefüggésben lényeges, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

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”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglalt felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy *a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték*, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. *jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s 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. Az irányadó tétel 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.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevételével szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat.

Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján *Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.* A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*.

2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog a *szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg.* A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétá vált: *„a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”*.³

Az Alkotmánybíróság szerint a *szociális ellátásnak az a feladata*, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer révén nem képesek a *létfenntartásukat biztosító jövedelemre* szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve *kisegítő, kiegészítő jellegű*. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az *ön gondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

³ Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság – a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető – 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az ingatlan állapota, a tulajdonos kötelezettsége

A vizsgálat alapjául szolgáló panasz lényege egy hajléktalanok által birtokba vett ingatlan állapota, az ott élők magatartása. Az épületben felhalmozott nagy mennyiségű hulladék, az emberi ürülék erős bűzt áraszt, elszaporodtak a rágcsálók. A szomszédos házban lakó panaszos emiatt több alkalommal fordult az önkormányzathoz és a népegészségügyi intézethez. Az ingatlan állapotáról a média is beszámolt: a JESZ Baranya megyei elnöke 2012-ben úgy nyilatkozott, hogy nyár végére rendezik az épület sorsát, elsősorban eladásban gondolkodnak; két-három érdeklődővel is kapcsolatban állnak. Ha ez nem sikerül, felújítják, s kiadják vagy más módon hasznosítják az ingatlant.⁴ Egy 2013. október 31-én megjelent cikkben a JESZ elnöke elmondta, hogy „Konzultáltunk a rendőrséggel, a jövő héten megoldódik a helyzet”. A pártelnök szerint „novemberben elkezdődnek a felújítási munkák és az Apáca utcai épület karácsonyra elkészül.”⁵ A helyi média 2014-ben „Pécs szégyene lett az MDF székház” címmel számolt be a kialakult helyzetről.⁶

A 2014 decemberében tartott Baranya megyei munkalátogatás alkalmával megtekintettük a helyszínt, ahol a panaszban írtakkal megegyező állapotokat tapasztaltunk. Az épületet és annak előterét szinte beborította a rengeteg hulladék, az erős bűzt távolabb is érezni lehetett, ahogy messzebb is hallható volt az épületben tartózkodók hangoskodása.

A Tamasz Alapítvány szakmai vezetőjének tájékoztatása szerint az ingatlant régóta lakják hajléktalanok, a szociális munkások szerint rettentően szemetes, fekáliával bepiszkolt, ami szinte az ott alvást is lehetetlenné teszi. Úgy fogalmazott, hogy „közegészségügyileg tényleg botrány, ami ott van.”

Az épülettel szemben működő Ciszterci Szent Margit Óvoda, Általános Iskola, Alapfokú Művészeti Iskola és Kollégium igazgatóhelyettese elmondta, hogy többször kényszerültek kihívni a rendőrséget. Súlyos problémának tartja, hogy az intézmény – ahová óvodás és általános iskolás gyermekek járnak – közvetlen közelében ilyen állapotok vannak.

A rendelkezésünkre álló információk szerint az ingatlan tulajdonosa a JESZ, amely azonban a helyzet rendezése, az épületben kialakult állapotok megszüntetése érdekében nem tett érdemi intézkedést, ugyanakkor hagyja, hogy ott hajléktalan személyek életvitelszerűen tartózkodjanak. Fontosnak tartjuk leszögezni, hogy a tulajdonosnak nemcsak jogai vannak, hanem kötelezettségek is terhelik.

⁴ <http://www.pecsma.hu/hirzona/csovestanya-lett-a-pecsi-mdf-szekhazbol/>

⁵ http://index.hu/belfold/2013/10/31/hajlektalanok_leptek_el_az_mdf_volt_szekhazat/

⁶ <http://www.pecsma.hu/pecs-aktual/pecs-szegyene-lett-az-mdf-szekhaz/>

A Ptk. 5:22. §-a szerint *a tulajdonos jogosult a dolgot használni és a dolog hasznait szedni; viseli a dologgal járó terheket és a dologban beállott azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni.*

A terhek viselésének kötelezettsége éppúgy a tulajdonjog tartalmát alkotja, mint a tulajdonost megillető jogosultságok rendszere. A közterhek és a tulajdonjog részjogosítványainak esetleges korlátozásai mellett a terhek külön csoportját alkotják a dolog természetéből adódó terhek, mint például a karbantartási, felújítási költségek.

2. Az ingatlanon felhalmozott hulladék kezelése

A Ht. 31. § (1) bekezdése értelmében a hulladékbirtokos gondoskodik a hulladék kezeléséről. A törvény alkalmazásában hulladékbirtokos a hulladéktermelő, továbbá bármely jogalany, akinek vagy amelynek a hulladék a birtokában van. A Ht. VII. fejezete a hulladék jogellenes elhelyezésével, illetve elhagyásával kapcsolatos szabályokat állapítja meg:

61. § (1) Hulladéktól a 31. §-ban meghatározottakra figyelemmel, csak kijelölt vagy arra fenntartott helyen, a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehet megválni. Nem mentesül a hulladék birtokosára, illetve tulajdonosára vonatkozó szabályok alól az, aki a birtokában, illetve tulajdonában lévő hulladéktól nem az e törvényben meghatározott kötelezettségek teljesítésével válik meg.

(2) Az ingatlanon ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék 31. § szerinti elszállításának és kezelésének kötelezettsége a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát terheli.

(3) Ha a hulladék tulajdonosa vagy korábbi birtokosa a (2) bekezdés szerinti kötelezettségét önként nem teljesíti, vagy nem állapítható meg a személye, illetve annak személye, aki a hulladéktól az (1) bekezdésben foglalt megsértésével vált meg, akkor a hulladékbirtokosra vonatkozó 31. § szerinti kötelezettség azt az ingatlanhasználót⁷ terheli, akinek az ingatlanán a hulladékot elhelyezték vagy elhagyták.

(6) 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.⁸

Az Ör. 28. § (1) bekezdése a jogszabályoknak nem megfelelően, vagy ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett, vagy elhagyott hulladék elszállítására és kezelésére a Ht. 61. §-ában foglalt szabályok szerinti eljárást írja elő. A (2) bekezdés értelmében, amennyiben az ingatlanhasználó az e rendeletbe foglalt hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeit megszegi, a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésében foglalt esetekben Pécs Megyei Jogú Város Jegyzője hulladékgazdálkodási bírságot szab ki.⁹

Az ingatlanon elhagyott hulladék kezelésének kötelezettsége a hulladék tulajdonosát, ha annak személye nem állapítható meg, akkor ellenkező bizonyításig az ingatlan tulajdonosát terheli. Mivel a hulladék tulajdonosa nem állapítható meg, az ingatlanon felhalmozott hulladék kezelése az ingatlantulajdonos, azaz a JESZ kötelezettsége.

⁷ Ht. 2. § (1) bekezdés 34. ingatlanhasználó: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagy kezelője, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében kötelező jelleggel igénybe veszi és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendszeres időközönként rendelkezésére áll.

⁸ A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 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 Ht. 61. § (6) bekezdésében foglalt környezetvédelmi hatóságként, kivéve, ha a hulladék tulajdonosa vagy az, aki a hulladéktól jogellenesen megvált vagy az ingatlantulajdonos az önkormányzat.

⁹ <http://gov.pecs.hu/static/tempPdf/13ren55.pdf>

3. Közegészségügyi problémák

A Pécsi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztályának munkatársai több alkalommal is megtekintették a helyszínt. A 2014. június 16-án tartott szemlén megállapították, hogy *a bomló szerves hulladék, ürülék és ezek bomlásából származó bűz miatt az ingatlan közegészségügyi helyzete potenciális fertőzőforrás. A nagy mennyiségű bomló szerves hulladék a rágcsálók életterét biztosíthatja, ezért a patkányfertőzöttség nem zárható ki.*

Az ingatlanon kialakult helyzet közegészségügyi szempontból történő megítéléséhez nyújt segítséget a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervének az illegális hulladéklerakás közegészségügyi veszélyeiről készített általános tájékoztatója. Eszerint, minden hulladékra érvényes általános közegészségügyi követelmény, hogy azokat a keletkezés helyén zártan kell gyűjteni, a lehető legrövidebb időn belül szóródás- és pormentesen el kell távolítani és úgy kell ártalmatlanítani, hogy a környezetet ne szennyezze, ártalmat ne okozzon. Fertőzés veszélyt jelent a bomló szerves anyagot és nedvességet tartalmazó hulladék. Ezek kedvező közegek a kórokozó mikroorganizmusok életben maradására, szaporodására. Rovarak és rágcsálók elszaporodásához kedvező hely a sok elhagyott szemét. A rothadó szerves anyag jellegzetes bűze vonzza a legyeket, amelyek petéiket a hulladékba rakják le. A legyek szerepe az egyes fertőző betegségek terjesztésében közismert. A rágcsálók, elsősorban a patkányok és egerek, élelmüket találják meg a bomló szerves hulladékban. Komoly közegészségügyi problémát jelent, hogy a patkány a pestis, a tífusz és más betegségek hordozója lehet. A szétszórt, rosszul kezelt hulladék undort keltő látványt nyújt. A turisták különösen érzékenyek az egészségügyi és esztétikai viszonyokra, így az idegenforgalom fejlesztése nem nélkülözheti a megfelelő köztisztasági és hulladékkezelési követelmények érvényesítését.¹⁰ Az egészségügyi államigazgatási szerv felügyeletet gyakorol az ország közegészségügyi-járványügyi viszonyai felett, ennek keretében az ország egész területén közegészségügyi ellenőrzést végez és ellenőrzi a közegészségügyi szabályok érvényesülését. Az ellenőrzés során megállapított tényállás alapján a hiányosságok, szabályszegések jellegét és súlyát mérlegelve megteszi a szükséges intézkedéseket és ellenőrzi azok végrehajtását. [Tv. 2. § (1) a), c) pont; 11. § (1)]

Az NM rendelet alapján a fertőző betegséget terjesztő vagy egyéb egészségügyi szempontból káros rovarok és egyéb ízeltlábúak, valamint a rágcsálók és egyéb állati kártevők megtelepedésének és elszaporodásának megakadályozásáról, ártalmuk megelőzéséről, távoltartásukról, rendszeres irtásukról gondoskodni kell. A jogszabály értelmében a házi légy, és egyéb élelmiszert szennyező vagy vérszívó legyek, a vándor- és házi patkány, továbbá a házi egér és a zárt térben megtelepedett egyéb egerek egészségügyi kártevőnek minősülnek.¹¹ A védekezésről, a költségek fedezéséről, valamint a szükséges rendszabályok és eljárások végrehajtásáról az érintett terület vagy épület tulajdonosa (bérlője, használója, kezelője), illetőleg a gazdálkodó szerv vezetője vagy üzemeltetője (fenntartója) köteles gondoskodni. Ha a fenntartó ennek nem tesz eleget, a járási hivatal kötelezi az egészségügyi kártevők elleni védekezésre. Amennyiben a védekezés közvetlen járványveszély elhárítása miatt szükséges, annak végrehajtásáról a járási hivatal haladéktalanul gondoskodik. [36. § (1), (2), (4), (5), (7) bek.] Az EüM rendelet 8. § (6) bekezdése alapján, amennyiben alaposan feltételezhető, hogy magánlakásban vagy a hozzá tartozó ingatlanon a hulladékgyűjtés közegészségügyi szempontból súlyosan kifogásolható, akkor a járási hivatal helyszíni ellenőrzést végez, és intézkedést kezdeményez. *Mivel az ingatlan potenciális fertőzőforrás, és a patkányfertőzöttség sem zárható ki, továbbá a hulladékgyűjtés is kifogásolható, mindenképpen indokolt a helyszín ismételt ellenőrzése és szükség esetén intézkedés kezdeményezése.*

¹⁰ <http://www.kemkh.hu/files/15-N%C3%A9peg%C3%A9szs%C3%A9g%C3%BCgyi%20szakigazgat%C3%A1si%20szerv/kozeg/hulladek.pdf>

¹¹ A vándor- és házi patkány, a házi egér és a zárt térben megtelepedett egyéb egerek elleni védekezési kötelezettség csak lakott területen áll fenn.

4. Az érintett személyek köre

E jelentés keretei között kiemelendő, hogy a vizsgálatot megalapozó beadványt benyújtó panaszos mellett az ügyben közvetve vagy közvetlenül érintett személyek köre széles és rendkívül összetett, így különösen fontos, hogy a hatáskörrel, intézkedési lehetőséggel és eszközökkel rendelkező helyi hatóságok körültekintő együttműködés eredményeként mielőbb találjanak egy valamennyi érintett által általánosan elfogadható megoldást a jelenleg elfogadhatatlan, számos alapjogi szempontból is sérelmes helyzetre.

A vizsgálat során beigazolódott, hogy a kérdéses ingatlan tulajdonosának személye ismert, jogai és kötelezettségei kétségbe vonhatatlanok és számon kérhetőek, az ehhez igénybe vehető hatósági eszközök az illetékes önkormányzat rendelkezésére állnak.

Az alapvető jogok biztosának azonban a szélsőségesen rászoruló, sérülékeny csoportok tagjaira, jogaik érvényesíthetőségének szempontjaira, így az „ingatlan-foglaló” hajléktalan személyek szociális ellátórendszer kereteiben történő segítésének szükségességére is fel kell hívni a figyelmet. Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy a problémás ingatlan szomszédságában lakóknak éppúgy, mint a szemben található oktatási intézmény(ek) tanulói, dolgozói közösségének, vagy az utcában megforduló rengeteg turistának¹² természetes és jogos igénye, hogy közegészségügyi, illetve közbiztonsági kockázat-viselés kényszerű terhe nélkül élhessenek, járhassanak a környéken.

Összegzésként megállapítható tehát, hogy a közösségi együttélés szabályainak érvényesüléséhez elengedhetetlen, hogy a szabályrendszer normáit valamennyi érintett önmagára nézve (is) kötelezőnek ismerje el és tartsa be, az arra jogosult szervek pedig a normarendszer keretein belül, de következetesen szankcionálják az esetleges normaszegéseket, és alkalmazzák a rendelkezésre álló (jogi) eszközöket a közösség bármely jogos érdekét sértő állapot, helyzet eredményes orvoslása érdekében.

Mindezekre tekintettel, a lefolytatott vizsgálat, a helyszíni szemlék tapasztalatai és a megkeresésekre adott válaszok egybehangzó tartalma alapján megállapítjuk, hogy az Apáca utca 16. szám alatti ingatlan jogi helyzete és természetbeni állapota a szociális biztonsághoz és az egészséges környezethez való joggal összefüggő súlyos visszásságot okoz, a hatósági intézkedések eredménytelensége pedig a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét eredményezi.

Intézkedés

Az AJB-5341/2014. számon folytatott, Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának közterületek használatával kapcsolatos rendelet-alkotási tevékenységét érintő vizsgálat során Pécs Megyei Jogú Város jegyzője beszámolt a helyi közterület-felügyelet, a városi rendőrkapitányság, a Polgármesteri Hivatal Hatósági Főosztálya és az érintett szociális ellátást nyújtó szervezetek közötti együttműködés kereteiről.

Erre tekintettel a jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkéri Pécs Megyei Jogú Város Polgármesterét, hogy valamennyi érintett szervezettel együttműködve – akár munkacsoport felállítása útján – haladéktalanul tegyen érdemi intézkedéseket az évek óta fennálló helyzet mielőbbi és hatékony megoldása érdekében.

Budapest, 2015. december

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

¹² Az Apáca utca Pécs történelmi belvárosának része, egyebek mellett a Világörökség részét képező történelmi emlékhelyekhez vezet.