



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-858/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Hoffmann Orsolya

Érintett szervek:

Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság

Budapest Főváros XI. kerület Újbudai Polgármesteri Hivatal

Budapest Főváros Kormányhivatal XI. kerületi Hivatala

Pest Megyei Kormányhivatal

Agrárminisztérium

2019.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-858/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Hoffmann Orsolya

### **Az eljárás megindítása**

A Hivatalhoz érkezett beadvány szerint a panaszos több közérdekű bejelentést tett egy budapesti, XI. kerületi zártkerti ingatlant érintő avarégetési ügyben. Kifogásolta, hogy a főváros közigazgatási területén érvényben lévő általános avar és kerti hulladék égetési tilalom ellenére a bejelentését követően az érintett szervek egyike sem állapította meg a hatáskörét, szankciót nem alkalmaztak, bejelentésére a szükséges intézkedéseket nem tették meg.

Panaszos a közérdekű bejelentései intézését kifogásoló felülvizsgálati kérelmében megírta, hogy először 2016. március 18-án a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság (továbbiakban: FKI) Dél-Budai Katasztrófavédelmi Kirendeltségét kereste meg, majd ezt követően 2016. április 1-jén a Budapest Főváros XI. kerület Újbudai Polgármesteri Hivatalánál (továbbiakban: Polgármesteri Hivatal) tett írásban bejelentést. A Polgármesteri Hivatal Hatósági Igazgatósága tájékoztatta a bejelentőt, hogy a Budapest Főváros szmogriadó tervéről szóló 69/2008 Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Szmogriadóterv Rendelet) tiltja az avar és kerti hulladék elégetését, azonban a tilalom megszegőivel szemben szankciót nem helyez kilátásba. Felhívta a bejelentő figyelmét, hogy levegőtisztaság védelmi eljárás lefolytatása iránt a beadványát a Budapest Főváros Kormányhivatala XI. kerületi Hivatalához (továbbiakban: XI. kerületi Hivatal) továbbította. A XI. kerületi Hivatal a tárgyi „belterületi avarégetést” nem minősítette levegőtisztaság-védelmi ügynek; nem állapította meg hatáskörét és végzésével az FKI-hoz tette át az ügyet. Az FKI azonban már hónapokkal előtte tájékoztatta a bejelentőt, hogy az utólag bejelentett avar és kerti hulladék égetés tűzvédelmi szabályokba nem ütköztethető, ezért a bejelentését már korábban a Polgármesteri Hivatal jegyzője részére továbbították.

A panaszos sérelmezte, hogy „a hivatalok össze-vissza tologatják az aktát” és kérte a belterületi avarégetési ügy érdemi vizsgálatát, általánosságban az avarégetést és nyílt téri hulladékégetést tiltó jogszabályi rendelkezések érvényesítését és szankció alkalmazását. Álláspontja szerint a bejelentés folyamatos áttétele miatt érdemben egyik szerv sem vizsgálta ki a bejelentését, nem intézkedtek és elmaradt a jogellenes tevékenység szankcionálása is.

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

Mivel a beadványokkal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem az érintett szerveket.

### **Az érintett alapvető jogok**

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

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

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

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

## **Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (továbbiakban: Lr.)
- a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet
- a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet
- Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet
- Budapest Főváros szmogriadó tervéről szóló 69/2008 Főv. Kgy. rendelet (Szmogriadóterv Rendelet)
- Magyarország a kisméretű szálló por csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról szóló 1330/2011. (X.12.) Korm. határozat
- a Budapest Főváros szmogriadótervéről szóló 69/2008. (XII. 10.) Főv. Kgy. rendeletmódosításáról, valamint a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Főv. Kgy. rendelet egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről szóló 41/2017. (XI. 10) Főv. Kgy. (a továbbiakban: 41/2017. (XI. 10) Főv. Kgy.)

## **Megállapított tényállás**

A panaszos megírta, hogy 2016. március 13-án szomszédja Budapesten, a XI. kerület egyik zártkerti ingatlanán tüzet rakott a kertben és zöldhulladékot, kerti lomokat égetett. A tűz 4 órán keresztül égett és olyan nagyméretű volt, hogy előkészített egy tűzoltó készüléket is. A tüzet a kerítésétől körülbelül 20 méter távolságban rakták. Kérte a tényállás tisztázásakor azt a körülményt is értékelni, hogy kiskorú gyermekei is belélegezték a káros, szennyezett levegőt és maga is súlyos szívbeteg.

Panaszos 2016. március 17-én személyesen tájékoztatást kért az FKI Dél-Budai Katasztrófavédelmi Kirendeltségen (a továbbiakban: FKI Kirendeltség) a tűzgyújtással és a belterületi avarégetéssel kapcsolatban. Az FKI Kirendeltségen felhívták a figyelmét, hogy 2016. március 5-ei hatállyal új Országos Tűzvédelmi Szabályzat lépett hatályba, mely a belterületi ingatlanok használata során keletkezett hulladék szabadtéri égetését megtiltotta. Ezt követően a panaszos 2016. március 18-án írásban közérdekű bejelentést tett az FKI Kirendeltség felé a tűzgyújtás kapcsán, illetve az avarégetést bejelentette 2016. április 1-jén Budapest Főváros XI. kerület Újbudai Polgármesteri Hivatal felé is.

2016. április 13-án a Polgármesteri Hivatal Hatósági Igazgatósága XI-559-2/2016. számú levelében arról tájékoztatta, hogy a Szmogriadóterv Rendelet ugyan tiltja az avar és kerti hulladék égetését, de a tilalom megszegőivel szemben szankciót nem helyez kilátásba. Felhívták arra is a figyelmét, hogy a bejelentését 2016. április 18-án továbbították levegőtisztaság védelmi eljárás lefolytatása miatt a Budapest Főváros Kormányhivatala XI. kerületi Hivatalához.

A panaszos – mivel a közérdekű bejelentésére az FKI Kirendeltségtől nem kapott választ – 2016. április 25-én írásban az FKI-hoz fordult. Az FKI 35100/4410-3/2016. számú, 2016. április 28-án kelt levelében arról tájékoztatta, hogy a Kirendeltség megvizsgálta közérdekű bejelentését, és megállapította, hogy a hatályos Szmogriadóterv Rendelet már nem tartalmaz szankciót a rendelet előírásait megsértőkkel szemben. Az utólag bejelentett avar és kerti hulladék égetés tűzvédelmi szabályokba nem ütköztethető, mivel felügyelet mellett zajlott, tüzet nem okozott. Az FKI Kirendeltség tűzvédelmi kötelezettséget nem állapított meg, továbbá az ügyet áttette Budapest Főváros XI. kerület Újbudai Polgármesteri Hivatal jegyzője (a továbbiakban: jegyző) részére.

2016. június 14-én kelt elektronikus levelében a panaszos kifogásolta közérdekű bejelentéseinek intézését, álláspontja szerint az az FKI-nek érdemben kellett volna vizsgálnia a tüzesetet. Sérelmezte, hogy a szomszéd jogellenes magatartását egyik hatóság sem szankcionálta, a jogszabályi tilalom érvényesítése érdekében egyik hatóság sem intézkedett. Véleménye szerint a tűzvédelmi hatóságnak szabálysértési

eljárást kellett volna indítania helyszíni bírság megállapításával, vagy hatósági eljárás keretében kellett volna megállapítani a tűzvédelmi szabálytalanságot bírság kiszabása mellett. Kifogásolta azt is, hogy a jegyző miért továbbította a XI. kerületi Hivatal részére az ügyet, hiszen érdemben környezetvédelmi szempontból sem vizsgálták ki az esetet. Beadványához mellékelte a XI. kerületi Hivatal B-11/02/2666-4/2016. sz. végzését, amely értelmében a Hivatal a belterületi avarégetési ügyet áttette az FKI Kirendeltséghez. A panaszos kifogásolta az egyes hivatalok „aktatologatását”, és kérte a belterületi avarégetési ügy érdemi vizsgálatát, szankció alkalmazását és általánosságban a hulladék szabadtéri égetésére vonatkozó tiltó jogszabályi rendelkezések hatékonyabb érvényesítését a környezet-egészségügyi kockázatra tekintettel.

A panaszos egyidejű tájékoztatása mellett a felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében az Ajbt. 21. §-a alapján 2016. július 20-án megkerestem FKI Kirendeltségét és a XI. kerületi Hivatal hivatalvezetőjét.

### **A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság, mint tűzvédelmi hatóság válasza**

Megkeresésemre adott válaszában az FKI megírta, hogy a bejelentő 2016. március 17-én tett bejelentést a tárgyi ügyben az FKI Ügyfélszolgálatán. A bejelentővel az FKI Hivatala tartotta a kapcsolatot, de az ügy kivizsgálását az FKI Hivatal kijelölése alapján az FKI Kirendeltség végezte. A válasz szerint, mivel a bejelentő a 2016. március 13-án tapasztalt avar és kerti hulladék égetésével kapcsolatos megkeresését 2016. március 17-én küldte meg, a közben eltelt idő miatt nem volt bizonyítható, hogy a tárgyi belterületi ingatlan használata során keletkezett hulladék égetéséről volt-e szó. Abban az esetben, ha a bejelentő az égetéssel egy időpontban teszi meg a bejelentést a 105-s hívószámon az FKI ügyeletére, akkor a szükséges hatósági céllenőrzés a szabálytalanság elkövetésének idejében megtörténhet és jó eséllyel megállapítható a szabálytalanság elkövetése, vagy el nem követése. A vonatkozó előírások megszegése esetén a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet értelmében 20.000-60.000 forintig terjedő helyszíni tűzvédelmi bírság szabható ki. Amennyiben nem az égetéssel egy időben, hanem órákkal, napokkal az eset után érkezik a bejelentés, annak tárgya érdemben nem vizsgálható és nem is szankcionálható.

A tűzvédelmi hatóság válaszában megjegyezte, hogy a gyakorlatban sokszor nehéz elkülöníteni egymástól a tényleges szabadtéri hulladékégetéses és ezáltal szankcionálható eseteket azoktól, amikor nyílt tűzön sütnék, főznek, illetve grilleznek és ehhez szükséges tüzet készítenek elő. Ez utóbbi ugyanis a tűz állandó felügyelete mellett megengedett, nem szankcionálható tevékenység.

A fentiek, valamint a Szmogriadóterv Rendelet 4/A. § (1) d) pontja, és a megkeresés időpontjában hatályos 11. § (1) bekezdés alapján az FKI a hatáskörrel rendelkező hatóság – Budapest Főváros XI. kerületi Újbudai Polgármesteri Hivatal jegyzője – részére az ügyet áttette.

Az ügy vizsgálatakor hatályos, fent hivatkozott jogszabályhelyek az alábbiakat rögzítik:

4/A. § (1) d) *Az avar és kerti hulladék tekintetében Budapest Főváros közigazgatási területén az ingatlan tulajdonosoknak, használóknak a következőképpen kell eljárni: **elégíteni tilos**, kivéve, ha arra egyébként külön jogszabály alapján hatóságilag elrendelt intézkedésként kerül sor.*

11. § (1) *A Rendelet 9. § b)-d) pontjaiban foglalt **korlátozások betartását a közlekedés tekintetében – a vonatkozó jogszabályok szerint – a Budapesti Rendőr-főkapitányság és/vagy további kijelölt hatóságok, a helyhez kötött légszennyező pontforrások tekintetében a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya, az avar és kerti hulladék nyílt téri égetési tilalmának tekintetében a 4/A. § betartását a kerületi önkormányzat jegyzője jogosult ellenőrizni.***

A bejelentőt az FKI 35100/4410-3/2016. számú, 2016. április 28-án kelt levelében tájékoztatta, hogy a Kirendeltség megvizsgálta közérdekű bejelentését, és a hatályos Szmogriadóterv Rendelet már nem tartalmaz szankciót a rendelet előírásait megsértőkkel szemben. Az utólag bejelentett avar és kerti hulladék égetés tűzvédelmi szabályokba nem ütköztethető (felügyelet mellett zajlott, tüzet nem okozott). A Kirendeltség tűzvédelmi kötelezettséget nem állapított meg.

Az FKI a továbbiakban megírta, hogy Budapest Főváros Kormányhivatal XI. kerületi Hivatal Hatósági Osztálya a B-1 1/02/2666-4/2016. számú végzésben megkereste az FKI Kirendeltséget; az áttétellel tehát ismét a katasztrófavédelemhez került az ügy. Korábbi álláspontjukat azonban továbbra is fenntartva, 2016. július 12-én, 35100/4410-5/2016. számon újabb tájékoztató levelet küldtek a bejelentő részére. A záró levél lényegi tartalma, hogy a zártkerti avarégetéssel kapcsolatos ismételt közérdekű bejelentést megvizsgálták; tűzvédelmi kötelezettséget nem állapítottak meg. Az ügyet az FKI Kirendeltség már 2016. április 4-én hatáskör hiányában a XI. kerületi jegyző részére áttette.

## **Budapest Főváros Kormányhivatala XI. kerületi Hivatala, mint levegő-tisztaságvédelmi hatóság válasza**

A XI. kerületi Hivatal a zártkerti avarégetéssel kapcsolatos közérdekű bejelentés vonatkozásában megkeresésemre – majd rövid úton történt sürgetésre – BP-11/102/1268-1/2017. számon, 2017. február 16-án válaszolt.

Válaszában megírta, hogy a jegyző által áttett iratot nem minősítette a hatáskörébe tartozó közérdekű bejelentésnek. A Hivatal a panaszos avarégetés tárgyában benyújtott beadványát a BP-11/02/2666-4/2016. ügyiratszámú végzéssel áttette a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező az FKI Kirendeltségéhez.

A XI. kerületi Hivatal álláspontja szerint az eset nem értékelhető levegőtisztaság-védelmi ügynek, mivel az avarégetés során nem történt légszennyezés, azaz a levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezettséget okozhatott. A bejelentés elsősorban a tűz keletkezésére és táplálására vonatkozik. Az avarégetés során keletkező füst nem eredményezhetett légszennyezést (a légszennyezettség a levegő légszennyezettségi határértéket meghaladó levegőterheltségi szintje, amely a levegőben valamely légszennyező anyag koncentrációja, vagy a légszennyező anyag adott időtartam alatt felületekre történt kiülepedése), mivel légszennyező anyag kibocsátási határértéket meghaladó mértékű levegőbe juttatása nem történhetett meg. A XI. kerületi Hivatal nem látta levegőtisztaság-védelmi ügyben megalapozottnak a bejelentésben előadottakat és nem kívánt intézkedéseket kezdeményezni.

Fentiekben túl arról tájékoztattak, hogy a panaszos az elmúlt időszakban személyesen is megjelent Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Hivatala Hatósági Főosztály Hatósági Osztály I. szervezeti egységén és tájékoztatást kapott az ügygel, a levegőtisztaság-védelemmel és a birtokvédelem lehetőségével kapcsolatban. A tájékoztatást a panaszos elfogadta és szóban kifejezte azon szándékát, hogy ismételt előforduló avarégetés esetén valószínűsíthetően birtokvédelmi eljárás kezdeményezésének lehetőségével kíván élni.

A XI. kerületi Hivatal csatoltan megküldte a B-11/02/2666-4/2016. sz. végzését, amely értelmében a XI. kerületi Hivatal a belterületi avarégetési ügyet áttette az FKI Kirendeltségéhez. A végzés az áttétel indokaként az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet 225. § (1) bekezdésére *(ha jogszabály másként nem rendelkezik, a lábon álló növényzet, tarló, növénytermesztéssel összefüggésben és a belterületi ingatlanok használata során keletkezett hulladék szabadtéri égetése tilos)* és a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésére hivatkozott *(a Kormány első fokú tűzvédelmi hatóságként - a (2) és (3) bekezdésben, az 5. §-ban és más kormányrendeletben meghatározott kivételekkel - a katasztrófavédelmi kirendeltséget jelöli ki).*

A XI. kerületi Hivatal, mint levegő-tisztaságvédelmi hatóság a végzésében a beadványozót ügyfélnek tekintette és a végzést a Ket. 22. § (2)<sup>1</sup> bekezdésére hivatkozással tette át a katasztrófavédelemhez. A 2016. június 7-én kelt áttételről szóló végzést a XI. kerületi Hivatal megküldte a beadványozó és az avarégetés (illegális hulladékégetés) tárgyban indított levegőtisztaság-védelmi eljárásokban ügyfélként résztvevő Levegő Munkacsoport részére is.

### **A beadványozó kezdeményezése**

A közérdekű bejelentés felülvizsgálata közben a panaszos ismételt megkereste hivataltomat, és egy 2016. december 29-ei, szintén a szomszédjában történt másik tüzesetre hívta fel a figyelmet. Jelezte, hogy hordóban égettek kerti lomot, azonban a bejelentésére a kiérkező rendőrök hatására a tüzet azonnal lelocsolták. Mivel a panaszos a rendőri jelentés készítésére vonatkozó kifogásával közvetlenül a rendőrséget is megkereste, illetve az égetést követően azonnali rendőri intézkedés történt, így a beadványával kapcsolatban további intézkedésre nem volt lehetőségem.

---

<sup>1</sup> Ket. 22. § (2)\*Hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat - az ügyfél egyidejű értesítése mellett - haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

## Ismételt hatósági megkeresések

A vizsgálat során – a 2016. március 18-án az FKI Kirendeltségének, illetve 2016. április 1-jén a jegyzőnek írt közérdekű bejelentések intézésével összefüggésben – a beérkezett válaszok alapján szükségessé vált további hatóságok megkeresése, ugyanis az áttételek révén feltételezhető volt, hogy a jegyzőnek nincs tudomása arról, hogy érdemben egyik szerv sem állapította meg a hatáskörét és a Pkbt. 2. § (4) bekezdésére tekintettel a vizsgálat lezárásáról a bejelentőt írásban egyik szerv sem tájékoztatta.

A fentiekre tekintettel a jegyzőtől az alábbi kérdésekkel összefüggésben kértem tájékoztatást:

- Eleget tett-e a Polgármesteri Hivatal a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Pkbt. rendelkezéseinek?
- Álláspontja szerint a 2016. április 1-jén Hivatalához érkezett beadvány birtokvédelmi kérelemnek minősült-e, vagy kifejezetten az avarégetés káros egészségügyi (légzőszervi) hatásaira, a jogszabályellenes fővárosi belterületi avarégetés szankcionálására irányult? Mire alapozták a XI-559-6/2016. sz. áttételről szóló végzését? Mi volt az indoka, hogy levegőtisztaság-védelmi ügynek tekintette a megkeresést? Kérem, hogy az áttételről szóló döntést részletesen indokolni szíveskedjék a vonatkozó jogszabályi rendelkezések pontos megjelölésével!
- A Budapest Főváros szmogriadótervéről szóló 69/2008. (XII. 10.) Főv. Kgy. rendelet 11. § (1) az avar és kerti hulladék nyílt téri égetési tilalmának betartását a kerületi önkormányzat jegyzője jogosult ellenőrizni. Álláspontja szerint a tárgyi ügyben alkalmazható-e a hivatkozott jogszabályi rendelkezés? Volt-e a gyakorlatában példa „a szankció nélkül maradt” ellenőrzési jogkör alkalmazásának?
- Álláspontja szerint birtokvédelmi jogkörben hatékonyan kezelhetők-e az avarégetéssel kapcsolatos megkeresések? Volt-e a gyakorlatában erre példa?
- Volt-e tudomásuk arról, hogy a XI. kerületi Hivatal BP-11/02/2666-4/2016.sz., 2016. június 7-én kelt végzésével a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság Dél-budai Katasztrófavédelmi Kirendeltségéhez áttette az ügyet? Emellett a Katasztrófavédelmi Igazgatóság 2016 júniusát követően a Pkbt. 1. § (5) bekezdésére, illetve a Ket. 22. § (2) bekezdésre hivatkozással tájékoztatta-e az ügy áttételéről? Amennyiben igen, kérem szíveskedjék tájékoztatni arról, hogy megtörtént-e a beadvány érdemi vizsgálata; megállapította-e hatáskörét, alkalmazott-e érdemi intézkedést vagy korábbi álláspontjának fenntartásáról tájékoztatta-e a bejelentőt?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

## A jegyző válasza

A jegyző XI-383-2/2017. sz. válaszában megerősítette, hogy nem volt tudomása róla, hogy a XI. kerületi Hivatal BP-11/02/2666-4/2016. számú végzésével az ügyet áttette a Katasztrófavédelmi Igazgatóságához. Ahogy az FKI sem tájékoztatta a jegyzőt az általuk megtett intézkedésekről. Hangsúlyozta, hogy a panaszos beadványa nem minősült birtokvédelmi kérelemnek, tekintettel arra, hogy nem tartalmazta azokat a jogszabályi követelményeket, amelyek a birtokvédelmi eljárás megindításához szükségesek. Felhívta a figyelmet arra, hogy a panaszos által hivatkozott Szmogriadóterv Rendelet 4/A. § (2) bekezdése 2012. december 28-án hatályát veszítette. A hivatkozott 4/A. § szankció nélkül maradt, ezért annak betartatása nem megoldott, hatósági eljárás lefolytatására nem alkalmas. Amíg a rendelet tartalmazott szankciót, eredményesen folytattak le avarégetéssel kapcsolatos eljárásokat. Álláspontja szerint a beadvány hangsúlyozta, hogy avar, kerti hulladék és egyéb kerti lom égetése történt, kiemelve annak káros egészségügyi (légzőszervi) hatásait. Tekintettel arra, hogy a jegyzőnek nincs szankcionálási lehetősége, a bejelentés leghatékonyabban az Lr. 36. § (2) e) alapján vizsgálható, amely szerint *a járási környezetvédelmi hatóság a nem gazdálkodó szervezet által működtetett diffúz légszennyező forrással kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.*

A jegyző a megkeresésre adott válaszában kihangsúlyozta, hogy a jövőre nézve indokolt lenne az érintett jogszabályok harmonizálása. Az egyedi ügy megoldását pedig a levegő tisztaságvédelmi eljárás lefolytatásában látta.

Az esetleges levegőtisztaság-védelmi hatáskör tisztázása érdekében a vizsgálat során megkerestem a felettes szervet, a Pest Megyei Kormányhivatalt (továbbiakban: Kormányhivatal) is. A felettes szervtől az alábbi kérdések megválaszolását kértem.

- Álláspontja szerint a Budapest Főváros Kormányhivatal XI. kerületi Hivatala a tárgyi ügyben a hatáskörében szükséges intézkedést megtette-e?
- A gyakorlatban merült-e fel hatásköri probléma a nyílt téren történő avarégetések kapcsán, különös tekintettel az Lr. 36. § (2) c)-e) pontjaira?
- Van-e a gyakorlatában olyan ügy, amely során a nyílt téren történő avarégetés miatt a levegővédelmi hatóság hatáskörében eljár és hatósági kötelezést, levegőtisztaság-védelmi bírságot alkalmazott? Amennyiben kevés ügyben történt hatósági intézkedés, milyen körülmények nehezítik az eredményes hatósági fellépést?
- Álláspontja szerint környezetvédelmi (levegővédelmi) szakmai szempontból indokolt-e a belterületi avarégetési ügyeket szomszédjogi, birtokvédelmi ügynek minősíteni?

### A Pest Megyei Kormányhivatal válasza

A Kormányhivatal – a XI. kerületi Hivataltól történt iratbekérést követően – PE-KTF/6297-5/2017. sz. válaszában tájékoztattott, hogy a XI. kerületi Hivatal a 2016. június 7. napján hozott végzésében a bejelentést nem minősítette levegőtisztaság-védelmi ügynek, ezért az ügyet a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervnek áttette.

Megjelölte az Lr. 27. § (1)-(3)<sup>2</sup> bekezdését, majd részletesen kiemelte Szmogriadóterv Rendelet 4/A. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltakat, miszerint *az avar és kerti hulladék tekintetében Budapest Főváros közigazgatási területén az ingatlan tulajdonosoknak, használoknak a következőképpen kell eljárni: élelteni tilos, kivéve, ha arra egyébként külön jogszabály alapján hatóságilag elrendelt intézkedésként kerül sor.* A Kormányhivatal kihangsúlyozta, hogy a főváros közigazgatási területén az avar és kerti hulladék égetését a rendelet kifejezetten tiltja.

Az Lr. 20. § (1) bekezdése szerint *azokon a településeken, ahol a szmoghelyzet kialakulásával kell számolni, és a légszennyezettség folyamatos mérésének feltételei adottak, a veszélyhelyzet elkerüléséhez és az esemény tartósságának csökkentéséhez rövid távú cselekvési tervet (a továbbiakban: füstköd-riadó terv) kell kidolgozni és végrehajtani.* A (2) bekezdés alapján a füstköd-riadó tervet (szmogriadó terv) az Lr. 2. mellékletében meghatározott feltételek esetén tételesen felsorolt tartalmi követelményeknek megfelelően kell elkészíteni. A szmogriadó terv kötelező tartalmi elemei az ún. megelőző intézkedések, amelyeket folyamatos jelleggel – a szmoghelyzeten kívüli időszakra is kiterjedően – alkalmazni kell. A Kormányhivatal kihangsúlyozta, hogy a Szmogriadóterv Rendelet 4/A. §-ában megfogalmazott avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó tilalom a budapesti szmoghelyzet kialakulása ellen tett megelőző intézkedés.

A továbbiakban a Kormányhivatal arról tájékoztattott, hogy a területi vagy a járási környezetvédelmi hatóság a levegővédelmi előírások megszegése esetén az Lr. 34. § alapján a jogsértő tevékenység megszüntetésére vonatkozó kötelezéssel egyidejűleg levegőtisztaság-védelmi bírságot szab ki. A levegővédelmi követelmények megszegésének eseteit és maximálisan kiszabható bírság tételeit az Lr. 9. melléklete tartalmazza. A 13. pont vonatkozik a füstköd-riadó tervben foglaltak megszegésére gazdasági tevékenységet nem folytató természetes személy esetében (maximálisan kiszabható bírság összege 100 000 Ft), a 12. pont vonatkozik a gazdálkodó szervezetekre (maximálisan kiszabható bírság összege 500 000 Ft), a 18. pontban meghatározott bírság (100 000 Ft) bármely anyag – a jogszabályi előírásokat megszegve, illetve engedély nélkül – nyílt téren történő égetése esetén szabható ki.

A Kormányhivatal álláspontja szerint a tárgyi ügyben a bejelentő szomszédja ellen avar és kerti hulladékok tiltott égetése, mint a Szmogriadóterv Rendeletben előírt szmoghelyzet kialakulását megelőző intézkedés megsértése miatt levegőtisztaság-védelmi bírság kiszabásának lett volna helye. A már korábban

---

<sup>2</sup> Lr. 27. § (1) E § rendelkezéseitől jogszabály eltérően rendelkezhet.

(2) **Hulladék nyílt téri**, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő **égetése**, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével **tilos**. Nyílt téri hulladékégetésnek minősül, ha a hulladék - az elemi kár kivételével - bármilyen okból kigyullad.

(3) **Lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetése tilos.**

is hivatkozott Szmogriadóterv Rendelet 11. § (1) szerint a Rendelet 9. § b)-c)<sup>3</sup> pontjaiban foglalt korlátozások és tilalmak, valamint a 4/A. § d) pontja szerinti tilalom betartását – a vonatkozó jogszabályok szerint – az illetékes hatóságok ellenőrzik. A 11. § (2) szerint *az (1) bekezdésben meghatározott hatóságok az elrendelt korlátozások megszegőivel szemben eljárást kezdeményeznek.* Az Lr. 36. § (3) alapján a *polgármester, fővárosban a főpolgármester a füstköd-riadó terv végrehajtásával kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.*

A Kormányhivatal a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a főváros közigazgatási területén történt avarégetési ügyben a szmoghelyzet kialakulásának megelőzése érdekében előírt szabályok betartását a kerületi önkormányzat jegyzőjének kell ellenőriznie és a Szmogriadóterv Rendelet 4/A §-ban foglaltak megsértése esetén az eljárás megindítását kezdeményeznie kell az Lr. 36. § (3) bekezdése alapján kijelölt, elsőfokú levegőtisztaság-védelmi hatósági feladatkörben eljáró főpolgármesternél. Álláspontja szerint a XI. kerületi Hivatalnak további ügyintézés érdekében át kellett volna tennie az ügyet a jegyzőhöz.

A kérdésekre adott konkrét válaszában a Kormányhivatal kiemelte, hogy 2017. március 31. óta rendelkezik az avarégetéssel kapcsolatban másodfokú hatósági jogkörrel és ezidáig másodfokú eljárás nem volt folyamatban. A továbbiakban kifejtette, hogy az avarégetési ügyek megfelelő eljárásjogi szempontú besorolása nem szakmai, hanem hatásköri kérdés, tekintettel arra, hogy az avarégetési ügyekben a környezetvédelmi (levegővédelmi) hatóság hatásköre jogszabályban van meghatározva. Az tény, hogy hasonló ügyekben eljárhat levegővédelmi hatóságként a kerületi hivatal és birtokvédelem tekintetében a jegyző, de ez nem indokolja, hogy csak az egyik eljárást folytassák le.

Környezetvédelmi (levegővédelmi) szakmai szempontból indokoltnak tartottam a szabályozási szükségszerűség megítélése szempontjából az érintett Földművelésügyi Minisztérium megkeresését is, és az alábbi kérdésekkel összefüggésben kértem tájékoztatást:

- Álláspontja szerint Budapest közigazgatási területén az avar és kerti hulladék égetésének Lr. 27. § (2)-(3) bekezdésében foglalt tilalma megsértése esetén az Lr. 36. §-a alapján a területi, vagy a járási környezetvédelmi hatóság jogosult eljárni és intézkedést, szankciót alkalmazni? Kérem, jelölje meg a szerv kijelölésére vonatkozó konkrét hatásköri szabályokat, a szankció alkalmazására vonatkozó konkrét jogszabályi rendelkezéseket is!
- Álláspontja szerint a Kvt. 48. § (6) bekezdése alapján a főpolgármester (polgármester) a füstködriadó-terv végrehajtásával összefüggő levegővédelmi hatásköre és eljárási kötelezettsége szmoghelyzethez kötött-e, vagy általánosságban minden nyílt téri avarégetési ügyben alkalmazható, akkor is, ha tájékoztatási vagy riasztási fokozatú szmoghelyzet nem áll fenn?
- A Szmogriadóterv Rendelet 9. § d) pontja szerint a főpolgármester a riasztási fokozat elrendelése esetén felkérheti a fővárosi kerületek jegyzőit, hogy fokozottan ellenőrizzék az avar és kerti hulladék nyílt téri égetésének esetleges tilalmát. Álláspontja szerint a kerületi jegyzőknek szóló főpolgármesteri felkérés alapján a kerületi jegyzők levegővédelmi hatásköre mire terjed ki, és milyen jogszabályi rendelkezéseken alapul?
- A Minisztérium felé az érintett szervek jelezték-e vonatkozó jogszabályok átfedését, párhuzamos jogszabályi rendelkezések miatt keletkező hatásköri összeütközés lehetőségét?
- Környezetvédelmi (levegővédelmi) szakmai szempontból indokolt-e a vonatkozó jogszabályok pontosítása segítve ezzel a hatósági jogalkalmazást?

## **A Földművelésügyi Minisztérium válasza**

A Minisztérium Jgf/470/2018. sz. válaszában arról tájékoztattott, hogy az avar és kerti hulladék égetésének szabályozása – elkülönítve a füstködriadó (szmogriadó) tervtől – a Kvt. 48. § (4) a)-b) pontjai alapján a települési önkormányzat képviselőtestületének, a fővárosban a fővárosi közgyűlés hatáskörébe tartozik. E szerint *a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik:*

<sup>3</sup> 9. § A főpolgármester a riasztási fokozat elrendelése esetén:

b) elrendelheti a gépjárművek Budapest főváros közigazgatási területén való használatának korlátozását, tekintettel azok rendszámabláján található környezetvédelmi plakett színére: a fekete és piros környezetvédelmi plakettel ellátott járművek közlekedésének tilalmát.

c) elrendelheti, illetve kezdeményezheti a helyhez kötött légszennyező pontforrások üzemeltetőinek más energiahordozó, üzemmód használatára kötelezését, vagy a kibocsátás csökkentését, vagy az üzemeltetés felfüggesztését;



a) a füstködriadó terv,

b) a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása.

A továbbiakban a Kvt. hivatkozott szakasza (5) bekezdése szerint, a (4) bekezdésben meghatározott feladatok végrehajtására a fővárosban a) és b) pont tekintetében a fővárosi közgyűlés (...) alkothat rendeletet.

A Minisztérium álláspontja szerint a főpolgármester (polgármester) füstköd riadó terv végrehajtásával összefüggő levegővédelmi hatásköre és eljárási kötelezettsége a Kvt. 48. § (6)<sup>4</sup> bekezdése alapján szmoghelyzethez kötött.

A Minisztérium kihangsúlyozta, hogy **az avar és kerti hulladék égetésének szabályozására nemcsak a szmoghelyzet lehetősége miatt van szükség, hanem általános intézkedésként a levegőminőség javítása érdekében.** Az Lr. 27. §-a alapján az avar és kerti hulladék, mint minden hulladék nyílt téri égetése tilos, amennyiben más jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik. **Tehát, amelyik települési önkormányzat nem alkot rendeletet az avar és kerti hulladék égetésének szabályairól, ott automatikusan érvényes a tilalom. Vonatkozó önkormányzati rendelet hiányában, az avar és kerti hulladék égetés szabályainak betartásánál az Lr. 36. § (2) bekezdés alapján a járási környezetvédelmi hatóság gyakorolja az elsőfokú hatósági jogkört.** Amennyiben a törvényi felhatalmazás alapján a települési képviselőtestület, illetve a fővárosi közgyűlés rendeletet alkot az avar és kerti hulladék égetésének szabályairól, és abban megjelöli az előírás végrehajtását ellenőrző hatóságot, úgy az eljáró hatóság a felhatalmazás alapján elfogadott jogszabályban kijelölt hatóság. Az alkalmazható szankciókat a kormányrendelet 34. és 35. §-a továbbá a 9. melléklete tartalmazza.

**Az előzőekben foglaltak alapján avar és kerti hulladék égetés hatáskörének jogszabályi pontosításával kapcsolatos kérdés a Minisztérium álláspontja szerint nem merül fel.**

## A vizsgálat megállapításai

### A hatáskör tekintetében

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

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

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen.

A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság, Budapest Főváros XI. kerület Újbudai Polgármesteri Hivatal, Budapest Főváros Kormányhivatal XI. kerületi Hivatala, a Pest Megyei Kormányhivatal mint közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságoknak minősülnek.

Megállapítottam, hogy panaszos felülvizsgálati kérelme hatáskörömet érintette, mivel közérdekű bejelentést nyújtott be az érintett szervekhez, és kifogásolta a bejelentés kivizsgálását.

---

<sup>4</sup> 48. § (6) A polgármester (főpolgármester) levegőtisztaságvédelmi feladatkörébe, illetőleg államigazgatási, hatósági hatáskörébe tartozik:

a) a füstködriadó terv kidolgoztatása és végrehajtása;

b) a füstködriadó terv végrehajtása során a légszennyezést okozó, szolgáltató, illetve termelő tevékenységet ellátó létesítmények üzemeltetőinek más energiahordozó, üzemmód használatára kötelezése, az üzemeltető tevékenységének, valamint a közúti közlekedési eszközök üzemeltetésének időleges korlátozása vagy felfüggesztése;

c) a külön jogszabályban meghatározott szmoghelyzet (füstködállapot) bekövetkezése esetén az érintett lakosság tájékoztatása a meglévő és várható túllépés helyéről, mértékéről és időtartamáról, a lehetséges egészségügyi hatásokról és a javasolt teendőkről, valamint a jövőbeli túllépés megelőzése érdekében szükséges feladatokról.

## Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, 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 az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi éllal mondta ki azt, hogy „[a]z 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 idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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

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

Az Alkotmánybíróság több döntésében hivatkozik a fenti megállapításra [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.*

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és

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

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

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

4. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*; továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy *e jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – a környezet védelmének biztosításával segíti elő*.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti. Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát és kimondta, hogy alapvetően nem alanyi jogként, hanem alkotmányi követelményként értelmezendő: 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 Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

## Az ügy érdemében

A bejelentésekből, valamint a megkeresésre kapott válaszokból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

### 1. A közérdekű bejelentés vizsgálata

1.1. Az **FKI Kirendeltsége** közérdekű bejelentésként kezelte a 2016. március 18-án érkezett beadványt, megvizsgálta és megállapította, hogy az utólag bejelentett avar és kerti hulladék égetés tűzvédelmi szabályokba nem ütköztethető. Tűzvédelmi szabálytalanságot nem állapított meg és ezért hivatalból hatósági eljárást nem indított.

Tekintettel arra, hogy a főváros közigazgatási területén tilos az avar és a kerti hulladék égetése és a bejelentés időpontjában hatályos Szmogriadóterv Rendelet 11. § (1) bekezdése szerint, az égetési tilalom betartását a kerületi önkormányzat jegyzője jogosult ellenőrizni, a tárgyi közérdekű bejelentést 2016. április 4-én a jegyző részére – a Pkbt. 1. § (5) bekezdésében rögzítettek szerint az általa eljárásra jogosult szervnek tartott jegyzőhöz továbbította. A bejelentőt záró levél formájában és határidőben tájékoztatta.

1.2. Az Újbudai Polgármesteri Hivatal Hatósági Igazgatóságához – a *jegyzőhöz* – az FKI Pkbt. szerinti áttétele, illetve a bejelentő közvetlen megkeresése alapján is megérkezett a bejelentés. A jegyzői tájékoztatás szerint a beadvány nem minősült birtokvédelmi kérelemnek. **A megkeresés egyértelműen hangsúlyozta, hogy nem csak avar, kerti hulladékot (kertészeti munkálatok végzése során keletkezett növényi maradványokat) hanem egyéb kerti lomokat is égettek** több órán át. Az égetés következményeként a helyszínen maradt égéstermék maradványok méreteit a bejelentő részletesen körülírta. Kérte, hogy a hatóság a tényállás vizsgálata során legyen tekintettel a kibocsátás káros egészségügyi hatásaira. Hivatkozott a bejelentésében arra, hogy a fővárosban tilos az avarégetés, célszerű hatósági ellenőrzés végzése és a jogsértő magatartást gyakorló személlyel szemben szankció alkalmazása.

A jegyző – megkeresésemre adott válaszában – közérdekű bejelentésnek minősítette a beadványt, és megírta, hogy „munkatársai eleget téve a Pkbt. 1. § (5) bekezdésében foglaltaknak, az ügyet 8 napon belül áttették az eljárásra jogosult szervhez, valamint erről a panaszt tájékoztatták”.

Ugyanakkor a csatolt iratok alapján „lakossági bejelentés hatáskör hiányában történő áttétel” tárgyú végzéssel – hivatkozással az Lr. tárgyi hatályára és a levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben első fokon eljáró hatóságokra vonatkozó, 1. § (1), 4. § 36. § (2) e) pontjaira – tett át a bejelentést a jegyző a környezetvédelmi hatáskörben eljáró illetékes a XI. kerületi Hivatalhoz.

Mindezek mellett a jegyző rávilágított arra is, hogy a bejelentő által hivatkozott Szmogriadóterv Rendelet 4/A. § (2) bekezdése – amely korábban az avar és kerti hulladék égetése bírsággal sújtható szabálysértésnek minősült – 2012. december 28-án hatályát veszítette. **A szankció nélkül maradt ellenőrzési jogkör kiüresedett**, a tiltás betartatása álláspontja szerint nem megoldott és hatósági eljárás lefolytatására nem alkalmas. Felhívta a jegyző a figyelmemet arra, hogy ameddig a rendelet tartalmazott a tiltás megszegőivel szembeni konkrétan alkalmazható jogkövetkezményeket, addig eredményesen folytatta le az avarégetéssel kapcsolatos eljárásokat. Szankcionálási lehetőség hiányában, a káros egészségügyi hatásokra tekintettel a jegyző megállapította, hogy az ügy leghatékonyabban levegőtisztaság-védelmi eljárás keretében vizsgálható.

1.3. A **XI. kerületi Hivatal** nem minősítette a beadványt hatáskörébe tartozó közérdekű bejelentésnek. Véleménye szerint az eset nem értékelhető levegőtisztaság-védelmi ügynek, ezért hatáskör hiányában Ket. alapú végzéssel az ügyet áttette a tűzvédelmi hatósághoz. A B-11/02/2666-4/2016. sz. áttételről rendelkező végzésében a beadványozó részére ügyféli jogállást állapított meg, azonban az áttételről rendelkező végzés csak határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben támadható meg. Ebből következően az ügyfél érdemi jogorvoslatot a döntéssel szemben nem gyakorolhatott.

A XI. kerületi Hivatal annak ellenére tette át az ügyet az FKI-hoz, hogy a csatolt iratanyag alapján ismert volt számára, hogy a hatóság az eset kapcsán tűzvédelmi szabálytalanságot nem állapított meg, így az ügy gyakorlatilag „körbeért”. A végzés 2016. június 7-án kelt, tehát több hónappal az égetést követően.

Itt tartom szükségesnek megjegyezni, hogy rendkívül megnehezíti a hatóság hatékony fellépését, a tényállás tisztázását, a bizonyítás folyamatát az avar, illegális hulladékégetési ügyekben az időtényező. **Ezért bejelentői oldalról célszerű az égetéssel egy időpontban jelezni a szabálytalanságot a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező tűzvédelmi és a levegővédelmi hatóságnak.**

1.4. A XI. kerületi Hivatal áttétele eredményeként az **FKI Kirendeltsége** korábbi álláspontját fenntartva, ismételten csak arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy tűzvédelmi szabálytalanságot nem állapított meg és beadványát korábban már a jegyző részére továbbították. Itt végezetül megállt az ügy, de a jegyzőhöz nem érkezett visszajelzés arról, hogy egyik szerv sem állapította meg a hatáskörét, és a beadványozót sem tájékoztatták az eljárás lezárásáról és a megtett intézkedésekről.

A közérdekű bejelentés vizsgálata szempontjából fontosnak tartom megjegyezni, hogy az eljáró hatóságok nem voltak következetesek a közérdekű bejelentés és az annak alapján indítható hatósági eljárás elhatárolása tekintetében, ahogy erre az áttételek formaiságának szemléltetésével utalni kívántam. Egy korábbi, AJB-7891/2012. számú jelentésben már kihangsúlyoztam, hogy álláspontom szerint a hatósághoz érkező beadványok alapján a hatóságnak először azt kell vizsgálnia, hogy a beadvány tartalma alapján van-e a hatáskörükbe – vagy más hatóság hatáskörébe – tartozó, megindítható eljárás és amennyiben ilyen nincs, úgy panaszként/közérdekű bejelentésként funkcionál tovább a beadvány. A hivatkozott jelentésben megállapítottam, hogy a panasz vagy közérdekű bejelentés Pkbt. szerinti, és az annak alapján indítható – korábban Ket. jelenleg Ákr. – hatósági eljárásokra irányadó szabályok egymás mellett történő alkalmazása a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot okoz.

A megállapított tényállás szerint tehát egyik hatóság sem végzett helyszíni ellenőrzést és a tiltott, részletesen dokumentált avar és egyéb hulladék szabadtéri égetését egyik hatóság sem szankcionálta. A XI. kerületi Hivatal ugyan ügyféli minőséget állapított meg, de érdemi jogorvoslati jogot az ügyfél nem gyakorolhatott, mert egyik szerv sem állapította meg a hatáskörét, hatósági eljárást nem indított és érdemi döntést nem hozott.

*Fentiek alapján megállapítottam, hogy a közérdekű bejelentés vizsgálata során azzal, hogy a bejelentő Pkbt. 2. § (4) bekezdés szerinti tájékoztatása a vizsgálat lezárásáról, a megtett intézkedésekről elmaradt, az eljáró szervek a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljárásból való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idéztek elő.*

## **2. A hatáskör szempontjából**

Tekintettel arra, hogy a panaszos kifogásolta az ügyben érdemi intézkedés, szankció hiányát, ezért a közérdekű bejelentés alapján indítható hatósági eljárásra jogosult szerv hatáskörének vizsgálatát is fontosnak tartottam.

Az Lr. 27. § (2) bekezdése szerint „hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos. Nyílt téri hulladékégetésnek minősül, ha a hulladék – az elemi kár kivételével – bármilyen okból kigyullad.” A (3) bekezdés szerint „Lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetése tilos.”

Az Lr. 36. § (2) bekezdés e) pontja szerint **a nem gazdálkodó szervezet által működtetett diffúz légszennyező forrással kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben a megyei kormányhivatal környezetvédelmi hatáskörben eljáró járási hivatala, a fővárosban az illetékes kerületi hivatala jár el első fokon.**

A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 8/B. § szerint, a kormányrendelettel hatáskörébe utalt ügyekben környezetvédelmi hatóságként járási illetékességgel a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala (a továbbiakban: járási környezetvédelmi hatóság) jár el. Az alkalmazható szankciókat az Lr. a 34-35. §-a, illetve a 9. melléklete tartalmazza. **A fentiekből álláspontom szerint egyértelműen levezethető a járási környezetvédelmi hatóság levegőtisztaság-védelmi hatásköre.**

*Megállapítottam, hogy azzal, miszerint a XI. kerületi Hivatal sürgetésre nem válaszolt, illetve nem minősítette hatáskörébe tartozó levegőtisztaság-védelmi ügynek az esetet, valamint az ügyben eljáró hatóságok egymás között a hatásköri összeütközés okán egyeztetést nem kezdeményeztek, a jogsértő magatartás szankcionálása nem történt meg, a panaszos érdemi jogorvoslati jogot nem gyakorolhatott, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljárásból való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idéztek elő.*

## **3. A jogszabályi háttér vizsgálata szempontjából**

Ahogy az korábban – a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettessel közös – AJB-695/2016., majd legutóbb az AJB-1023/2018 számú kiegészítő jelentésben megállapítottam: a Kvt. 48. § (4) bekezdésének b) pontja azzal, hogy a kerti hulladék égetéssel történő ártalmatlanításának rendelettel történő szabályozására felhatalmazást ad a települési önkormányzatok képviselő-testülete részére *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

A Jelentés hangsúlyozza, hogy minden biomassza, így **az avar és kerti hulladék nyílt téri égetése komoly levegőszennyezéssel járó tevékenység**, a kisméretű részecske szennyezés egyik, a helyi levegőminőség szempontjából meghatározó forrása. **A zöldhulladékok (avar, fűnyesedékek, gallyak) lakossági égetéssel való ártalmatlanítása a települések belterületein olyan felszín közeli lokális, ún. alacsony kéményszintű légszennyező kibocsátás, amely elsősorban a közvetlen szomszédok, a közelben lakó lakosság számára jelent közvetlen egészségügyi kockázatot.** A jelentés hivatkozik Magyarország a kisméretű szálló por csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról szóló 1330/2011. (X.12.) Korm. határozat 1. sz. mellékletének D. 1 pontjára, amely célkitűzésként fogalmazta meg a kerti hulladék égetésének megtiltása célkitűzését a házi komposztálás rendszerének országos szintű kiépítésével párhuzamosan.

Az Agrárminisztérium állásfoglalásában a Jelentésben tett intézkedés alapján – a hulladékgazdálkodásért felelős Innovációs és Technológiai miniszter, valamint az Igazságügyi Miniszter véleményének kikérésével, egyetértésükre figyelemmel – a Kvt. 48. § (4) b) pontjának hatályon kívül

helyezésével egyetértett és levegőtisztaság-védelmi szempontból indokoltnak tartotta a javasolt törvénymódosítást.

Mindezek alapján a XI. kerületi Hivatal azon ténymegállapítása, hogy „az eset nem értékelhető levegőtisztaság-védelmi ügynek, mivel az avarégetés során nem történt légszennyezés”, a már korábban is megállapított, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

Mivel az avar és kerti hulladék égetésének teljes tilalma országosan eddig nem volt megoldott, Budapest Főváros Önkormányzata előremutatóan a levegőminőség javítása érdekében általános intézkedésként már 2010-ben bevezette a főváros közigazgatási területén az avar és kerti hulladék égetés tilalmát. A Szmogriadóterv Rendelet 4/A. § (1) bekezdése alapján a fővárosban az avar és kerti hulladékokat elsősorban helyben komposztálni kell, másodsorban a háztartási hulladéktól elkülönítetten gyűjteni, melyet a közszolgáltató elszállít, továbbá az ilyen jellegű hulladékot elégetni tilos, kivéve a növény-egészségügyi hatósági intézkedéseket. 2014-ben a jogalkalmazás segítése céljából a Rendeletben meghatározták az avar és kerti hulladék fogalmát is.

A közérdekű bejelentés benyújtásakor hatályos fővárosi rendeleti szabályozás valóban az égetési tilalom betartásának ellenőrzését a kerületi önkormányzat jegyzőjéhez telepítette. A kerületi jegyzői ellenőrzési jogkör azonban szankció nélkül maradt. A szankció hatályon kívül helyezésének oka, hogy az avarégetési tiltás megszegését tiltott közösségellenes magatartásként szabályozták. A Fővárosi Közgyűlés a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatra tekintettel a tiltott, közösségellenes magatartásával kapcsolatos fővárosi önkormányzati rendeletek egyes rendelkezéseit hatályon kívül helyezte.

A 41/2017. (XI. 10) Főv. Kgy. rendelet 2017. november 11-ei hatályba lépési dátummal módosította a kerületi jegyző ellenőrzési jogkörét is, ugyanis a Szmogriadóterv Rendelet 11. § (1) bekezdése szerint a tilalom betartását a vonatkozó jogszabályok szerint az illetékes hatóságok ellenőrzik. Az (1) bekezdésben meghatározott hatóságok az elrendelt korlátozások megszegőivel szemben eljárást kezdeményeznek.

A Szmogriadóterv Rendelet felhatalmazó rendelkezése a Kvt. 48. § a) pontja, amely a füstködriadó tervre vonatkozó szabályok helyi rendeleti felhatalmazása. A polgármester füstködriadóterv végrehajtásával összefüggő levegővédelmi hatásköre és eljárási kötelezettsége a Kvt. 48. § (6) bekezdése alapján azonban szmoghelyzethez kötött.

## **Összefoglalás**

Ahogy azt már korábban kihangsúlyoztam, az avar és kerti hulladék égetésének szabályozására nemcsak a szmoghelyzet lehetősége miatt van szükség, hanem általános intézkedésként a levegőminőség javítása érdekében is.

A tárgyi közérdekű bejelentés intézése, a hatóságok folyamatos áttétele azonban rávilágított arra, hogy a gyakorlatban, egyes esetekben nehezen elkülöníthető a tűzvédelmi, a füstködriadóterv végrehajtásához kapcsolódó levegővédelmi és a szmoghelyzethez nem kötött, a hulladék – értve ezalatt avar, kerti hulladék, kerti lomok – nyílttéri égetésével összefüggő levegővédelmi hatáskör elhatárolása. Álláspontom szerint amennyiben az AJB-1023/2018. sz. jelentésben javasolt jogszabálmódosításnak a jogalkotó eleget tesz és megvalósul Magyarországon az avar és kerti hulladékok égetésének teljes tilalma, a hatáskörök, az eljárás, az ellenőrzés, és a szankcionálás kérdései is az Lr. alapján egységessé és egyértelművé válhatnak.

## **Intézkedés**

Az Ajbtt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem

**a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját**, hogy

- kiemelt figyelmet fordítsanak levegőminőség javítása érdekében a Budapest Főváros közigazgatási területét érintő nyílt téri hulladék, avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó általános tilalom betartására, szankcionálására, segítve és egységesítve a járási környezetvédelmi hatóságok (kerületi hivatalok) levegőtisztaság-védelmi hatósági tevékenységét

**Budapest Főváros Kormányhivatal XI. kerületi Hivatal hivatalvezetőjét**,

- intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszaállások jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyeljen a vonatkozó előírások maradéktalan betartására,

- a jövőben az alapvető jogok biztosa által folytatott vizsgálatok során - az alkotmányos jogköre gyakorlása és a tényállás tisztázása érdekében tett megkereséseiben foglaltaknak megfelelően - maradéktalan, és határidőben történő tájékoztatást nyújtson.

**a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóját**

- intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszaállások jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyeljen a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2019. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Székely László