



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-441/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Litkey Orsolya

Érintett szerv:

Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal
Abdai Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-441/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Litkey Orsolya

Az eljárás megindulása

A panaszos a szomszédjában lévő ingatlanon közel 25 év alatt felhalmozott nagy mennyiségű fa, fém és kommunális hulladék miatt kialakult állapotokat sérelmezve fordult az alapvető jogok biztosához. Beadványában kifogásolta, hogy noha több hatósághoz is fordult, az áttételeket követően a hatáskörrel rendelkező jegyző nem járt el és nem tett intézkedéseket az egészséget és a környezetet is veszélyeztető helyzet felszámolására.

Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez, a testi és lelki egészséghez, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk. Ennek során iratokkal alátámasztott részletes tájékoztatást kértünk az Abdai Közös Önkormányzati Hivatal (a továbbiakban: Önkormányzat) jegyzőjétől és a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- *Testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” (Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés)
- *Egészséges környezethez való jog:* „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- *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)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.)
- a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet

- a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII.21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

Megállapított tényállás

Arra való hivatkozással, hogy a sérelmezett helyzet több mint 20 éve fennáll, a jegyző részünkre csupán az elmúlt 5 év iratanyagát és az azzal kapcsolatos tájékoztatását küldte meg. Ezek alapján a következő tényállás állapítható meg.

A panaszos 2013 tavaszán elektronikus úton bejelentéssel élt a település polgármesterénél, miszerint a szomszéd udvart ellepi a hulladék, patkányok és rókák fészkeltek be magukat az ingatlanra, a gyomnövények elszaporodtak. A panaszos egyúttal tűzvédelmi szempontú aggályait is megfogalmazta, és sérelmezte azt is, hogy ingatlanának értéke a kialakult helyzet miatt csökkent.

A jegyző 2013. április 24-én a bejelentés alapján felszólította az eljárás alá vont panaszolt szomszédot, hogy az engedély nélküli közterület-használatot szüntesse meg, az ott tárolt anyagokat, hulladékot szállítsa el. Ezzel egyidejűleg a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervének, illetve a Győr-Moson-Sopron Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Győri Kirendeltségének (a továbbiakban: Kirendeltség) bevonásával helyszíni szemlét hívott össze. A 2013. május 24-én tartott szemlén jelen volt a polgármester, illetve a katasztrófavédelmi hatóság képviselője, ahol megállapítást nyert az is, hogy az építmény közműelzárói a telken a nagy mennyiségben felhalmozott éghető anyagok miatt nem közelíthetők meg. Konkrét intézkedést ugyanakkor a hatóság nem hozott a kialakult helyzet felszámolására.

Az év második felében az önkormányzat a Győri Rendőrkapitányságon feljelentést tett az ingatlantulajdonossal szemben a Btk. 289. § (1) bekezdés a) pontjába ütköző cselekmény, a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése miatt. A Győri Rendőrkapitányság a hivatkozott bűncselekmény megalapozott gyanúja miatt elrendelte a nyomozást, melynek keretében megkereséssel élt az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségnél (a továbbiakban: Felügyelőség). A Felügyelőség a beadvány tárgyában megindította a közigazgatási eljárását, és 2013. november 29-én helyszíni bejárást tartottak. Tekintettel arra, hogy a hatóság munkatársai az érintett ingatlanra bejutni nem tudtak, 2013. december 13-ára a helyszínre idézték a tulajdonost, aki az adott napon megjelent. A hivatal ügyfélszolgálati helyiségében felvett jegyzőkönyv szerint „az ingatlan előtti közterületen kb. 2 m³ mennyiségben téglá található, amelyet a tulajdonos kerítés építésére kíván felhasználni.” A hatóság munkatársai az ingatlan területén elhelyezett hulladékot az oldalsó ajtón bejutva tudták szemrevételezni. A kialakult körülményekre tekintettel azonban azokat egyedileg beazonosítani nem tudták, a terület állapotának részletes megtekintésére nem volt módjuk. A helyszínen tapasztaltak, illetve az ellenőrzés alá vont személy elmondása alapján megállapították, hogy „az udvaron ömlesztve 9 db személygépjármű, valamint egy tehergépjármű roncs, veterán korú gépjárművek, illetve azok alkatrészei, továbbá lom, gumibroncsok, üveg-, fa-, fém- és kis mennyiségben elektromos hulladék lelhető fel, amelyek az ingatlantulajdonos tulajdonát képezik. Mindezek hozzávetőleges mennyisége 200 m³, melyet nem lomtalanításkor, hanem közel 25 év alatt folyamatosan halmoztak fel. A hulladék az eljárás alá vont személy közlése alapján nem tartalmaz veszélyes hulladékot, veszélyes összetevőket, fáradt olajat, üzemanyagot, akkumulátort, míg az építő- és faanyagot fel kívánja használni. A tulajdonos a hulladékkezelési közszolgáltatást annak kötelező mivolta ellenére nem veszi igénybe.” A Felügyelőség a helyszínen tapasztaltakról tájékoztatta a Győri Rendőrkapitányságot, majd tekintettel arra, hogy egyben hatásköre hiányát állapította meg, az ügyet a keletkezett iratanyaggal az önkormányzat jegyzőjének tette át. A jegyző belföldi jogsegélykérelemmel a Felügyelőséghez fordult szakmai segítségért a hulladékgazdálkodási bírság összeg szerinti meghatározása érdekében. A Felügyelőség 2014. február 19-én megküldött válaszában részletes tájékoztatást adott az ingatlanon található hulladékok EWC kódjáról, illetve megjelölte a bírság kiszabásának és megállapításának módjára vonatkozó jogszabályhelyeket.

A Győri Rendőrkapitányság az önkormányzat feljelentése alapján indult nyomozati eljárást 2014. június 19-én kelt határozatával megszüntette, arra hivatkozással, hogy a cselekmény nem minősül bűncselekménynek. Az eljárás keretében a kapitányság a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervét és a Felügyelőséget kereste meg tájékoztatás és iratok megküldése végett, illetve szakértőt rendelt ki a tekintetben, hogy az ingatlanon elhelyezett hulladék megfelel-e a Btk-ban szereplő hulladékfogalomnak. A – valószínűsíthetően tévesen minősített - nemleges válasz kézhezvételét követően a Győri Rendőrkapitányság megállapította, hogy a feljelentés tárgyát képező cselekmény nem bűncselekmény.

A jegyző 2015 áprilisára ismét helyszíni bejárás tartását tűzte ki, amelyre a korábban megkeresett szakhatóságokat is meghívta. A Kirendeltség munkatársán kívül a helyszíni szemlén jelen volt az önkormányzat képviselőjében a polgármester és az ingatlan tulajdonosa. A Kirendeltség által felvett jegyzőkönyv szerint az ingatlanon kialakult állapotok, a kerítés mentén elhelyezett roncsautók gátolják a tűzoltóegységek bejutását. Tekintettel azonban arra, hogy a Kirendeltség hatásköre hiányát állapította meg, az ügyet áttette a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya (a továbbiakban: Környezetvédelmi Főosztály) részére. A Környezetvédelmi Főosztály a jegyző hatáskörét látta megalapozottnak és 2015. május 21-én kelt végzésével az áttétel felől döntött.

A jegyző 2016. március 22-én kelt levelével felszólította a tulajdonosokat, hogy 2016. június 30-ig tisztítsák meg az ingatlanukat és az előtte található közterületet. A közterületen található üzemképtelen jármű elszállításáról pedig 2016. április 15-ig gondoskodjanak. A jegyző levelében arról tájékoztatta a tulajdonosokat, hogy a határidők elmulasztása esetén bírság kiszabása felől fog intézkedni. A tulajdonos 2016. április 13-án kelt levele értelmében megkezdte az ingatlan tisztítását, ugyanakkor a közterületen tárolt gépjárművet még nem tudta az ingatlanára szállítani, mert nem tudott ott helyet biztosítani. Az elszállításra póthatáridőt kért, június 30-ig.

Tekintettel arra, hogy a panaszolt személy a GYSEV Zrt. tulajdonában lévő ingatlanra is terjeszkedett, azaz ott helyezte el egy rendszám nélküli gépjárművet, illetve építőanyagot, a vasúttársaság képviselői a 2016. április 12-én tartott helyszíni szemlén ígéretet tettek az érintett hulladék elszállításának kezdeményezésére.

Az önkormányzat 2016-2017 telén saját költségén konténert rendelt az ingatlantulajdonos számára és kérte a hulladék elszállítása érdekében közreműködését. Figyelemmel arra, hogy a tulajdonos részéről csak ígéret hangzott el és egy-két autógumin kívül mást nem helyezte el a konténerben, a jegyző - 2017. február 10-én jogerőre emelkedett - határozatában 100.000 Ft közigazgatási bírságot szabott ki az ingatlan gondozatlansága miatt, a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásokról és a közigazgatási bírság kiszabásának szabályairól szóló 3/2014. (III. 126.) önkormányzati rendelet 10. §-a alapján.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz (a továbbiakban: NAV) 2017 májusában érkezett telefonos bejelentés szerint az ingatlanon nagy mennyiségű fém hulladékot halmoztak fel. A NAV tekintettel arra, hogy csak részben rendelkezik hatáskörrel az ügyben, a bejelentést áttette a Környezetvédelmi Főosztály részére, amely szintén áttétellel továbbította a panaszt a jegyzőnek. Ez utóbbi hatóság szakmai tájékoztatásért ismételten a Környezetvédelmi Főosztályhoz fordult, amely az irányadó jogszabályi rendelkezésekről adott tájékoztatást.

2018 februárjában a GYSEV Zrt. birtokvédelmi kérelmet terjesztett elő a jegyzőnél, tekintettel arra, hogy a szóban forgó ingatlan tulajdonosa telekhatárán túlterjeszkedve kerítést épített a vasúttársaság tulajdonában lévő területre. A jegyző 2018. június 11-én jogerőre emelkedett határozatában a birtoksértőt az eredeti állapot helyreállítására kötelezte. Mivel a határozatban foglaltaknak az eljárás alá vont személy nem tett eleget, a jegyző a határozat végrehajtása felől intézkedett.

A jegyző tájékoztatása szerint az ingatlantulajdonossal számos szóbeli egyeztetés történt, és az ígéretek ellenére nem működik együtt, nem intézkedik az ingatlan rendbetétele érdekében. A bírság kiszabása nem vezetett eredményre.

A panaszolt ingatlanak jelenleg két tulajdonosa van: apa és fia, akiknek a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás szerint ez a bejelentett lakcíme, ugyanakkor életvitelszerűen nem tartózkodnak a településen.¹ A 20-25 év alatt felhalmozott hulladék mennyisége miatt az ingatlanra nem lehet bejutni.

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, 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 tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság is – 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 is kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel 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.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország *független, demokratikus*

¹ Az édesapa alkalmi munkából él és rokkantsági ellátását kap, fia külföldön tartózkodik, tartózkodási helye ismeretlen, a neki szóló küldeményeket, értesítéseket az édesapa veszi át.

jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.² A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek ugyanis alkotmányosan a jogintézmények.³

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁴

2. Az Alaptörvény deklarálja, hogy mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*. E jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a *környezet védelmének biztosításával* segíti elő.

3. Az Alaptörvény XXI. cikkében szereplő *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján is elvégezte, és megállapította, hogy „az Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők.”⁵

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban⁶ részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot 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. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére⁷. Az intézményvédelmi garanciák összehangolt megteremtésében a központi kormányzatot, valamint az önkormányzatokat egyaránt felelősség terheli.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) határozatában ezzel összefüggésben azt is megállapította, hogy a korábbi alkotmánybírói határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát, az addig elért védelmi szintjét,

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

³ 75/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

⁴ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁵ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

⁶ Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló korábbi alkotmánybírói határozatokat a 16/2015. (VI. 5.) határozatában tekintette át.

⁷ 996/G/1990. AB

ugyanakkor hangsúlyozták a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly (összhang) fontosságát is.”

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít⁸. *Hangsúlyozzuk tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljárásról vagy a jogorvoslatról való jog is.*

Ez a rendelkezés önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, azonban az Alaptörvényből eredően olyan állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amelynek teljesítéséhez a törvényhozónak a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat kell meghatároznia.

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

Korábban a tisztességes eljárásról való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.⁹ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította,¹⁰ hogy a közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

⁸ ABH 1994, 139-140.

⁹ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹⁰ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

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

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő az, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A jegyző eljárása

Amint azt a tényállásban rögzítettük, a Felügyelőség a Győri Rendőrkapitányság megkeresésére helyszíni ellenőrzést végzett a tárgyi ingatlanon és szemrevételezéssel – de nem egyedi azonosítás alapján – felmérte a hulladék összetevőit, illetve mennyiségét. A Felügyelőség és jogutódja a hozzá érkezett beadványt, illetve a NAV megkeresését – a jogszabályi rendelkezések pontos ismertetésével – áttette a hatáskörrel rendelkező jegyzőhöz. A jegyző, tekintettel arra, hogy szakismeret hiányában bizonytalan volt a hulladékgazdálkodási bírság összegének megállapításában, a megindított közigazgatási eljárások keretében jogsegélykérelemmel fordult a Felügyelőséghez/Környezetvédelmi Főosztályhoz. A megkeresett szerv mindkét alkalommal részletesen tájékoztatta a jegyzőt a feltételezett hulladékok EWC kódjáról és az irányadó jogszabályi rendelkezésekről.

Mindezzel kapcsolatban a következőkre hívjuk fel a figyelmet. A Ht. 61. § (1), (2) és (6) bekezdései szerint hulladéktól a 31. §-ban¹¹ 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

¹¹ 31. § (1) A hulladékbirtokos gondoskodik a hulladék kezeléséről.

(2) A hulladékbirtokos a hulladék kezeléséről

a) az általa üzemeltetett hulladékkezelő létesítményben vagy berendezéssel végzett előkezelő, hasznosító vagy ártalmatlanító eljárás,

b) a hulladék hulladékkezelőnek történő átadása,

c) a hulladék szállítónak történő átadása,

d) a hulladék gyűjtőnek történő átadása,

e) a hulladék közvetítőnek történő átadása,

f) a hulladék kereskedőnek történő átadása,

g) a hulladék közszolgáltatónak történő átadása - ideértve a hulladék hulladékgyűjtő ponton vagy hulladékgyűjtő udvarban történő átadásának esetét is -, vagy

h) a hulladék átvételi helyen, illetve az átvételre kötelezettnek történő átadása útján gondoskodik.

(2a) Ha a hulladék kezeléséről a hulladékbirtokos a (2) bekezdés b)-h) pontja szerint gondoskodik, a kezelésre vonatkozó kötelezettség akkor tekinthető teljesítettnek, ha a hulladék a gyűjtő, a kereskedő, a hulladékkezelő vagy a közszolgáltató birtokába került. A közszolgáltató által történő birtokbavétellel a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék a Koordináló szerv tulajdonába kerül.

(3) Jogszabályban meghatározott esetekben a hulladékká vált terméket a hulladékbirtokos az átvételre kötelezettnek adja át.

(4) Ha az eredeti hulladéktermelő vagy a hulladékbirtokos a hulladékot a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítő műveletek elvégzése céljából hulladékkezelőhöz szállítja, akkor ez - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a teljes hasznosítási vagy ártalmatlanítási művelet elvégzésének felelőssége alól nem mentesíti.

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

tulajdonában lévő hulladéktól nem az e törvényben meghatározott kötelezettségek teljesítésével válik meg. Az ingatlanon ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék 31. § szerinti elszállításának és kezelésének kötelezettsége a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát terheli. 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. Szintén a Ht. írja elő 84. § (1) bekezdésében, hogy a környezetvédelmi hatóság az e törvényben, valamint más jogszabályban meghatározott előírások teljesítése érdekében a hulladékbirtokost, a hulladék tulajdonosát, illetve a környezethasználót *kötelezi*

a) a jogszabályban foglalt vagy hatósági határozatban előírt *kötelezettségeinek betartására*, illetve a *jogsértő állapot megszüntetésére*, ha az abban foglalt előírásokat a hulladék birtokosa, tulajdonosa, illetve a környezethasználó *megszegi*, teljesülésüket *elmulasztja*, illetve a hulladékgazdálkodási engedélyhez vagy a minősítési engedélyhez kötött tevékenységet az engedélytől, a nyilvántartásba vételhez kötött tevékenységet a nyilvántartástól eltérő módon gyakorolja;

b) a környezetet veszélyeztető, szennyező, illetve károsító *tevékenység* felfüggesztésére, *abbahagyására, az eredeti állapot helyreállítására*;

c) a környezet szennyezése esetében olyan intézkedés megtételére, amely a környezetszennyezést csökkenti vagy megszünteti, a környezet károsodását kizárja.

A Ht. 86. § (1) bekezdés értelmében az a természetes vagy jogi személy, egyéni vállalkozó, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely)

a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti,

b) hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, nyilvántartásba vételhez vagy bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás, nyilvántartásba vétel vagy bejelentés nélkül, továbbá attól eltérően végez, vagy

c) a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot terméként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol,

azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló kormányrendelet szerint *hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi*. A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint a bírság mértéke – a 2. § (4)-(8) és a 3. § (4) bekezdésében foglaltak kivételével – az e rendeletben meghatározott alapbírságok és az azt módosító tényezőkhöz hozzárendelt szorzószámok szorzataként, a mellékletben foglaltak szerint számított összeg.

Az alapbírság összegét az egyes jogsértésekhez igazodóan a Korm. rendelet tételesen állapítja meg. A szorzószám meghatározása pedig a Korm. rendelet melléklete szerint, a hulladék fajtájához, mennyiségéhez igazodik. A Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése szerint *hulladékgazdálkodási bírság kiszabására a települési önkormányzat jegyzője többek között akkor jogosult (és kötelezett)*, ha az ingatlantulajdonos a települési hulladék gyűjtésére és átadására vonatkozó kötelezettségét megszegi, vagy a települési hulladék kezelésére szervezett hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételét mellőzve jogellenes hulladék-elhelyezése történik.

Tekintettel a fentiekre, illetőleg arra, hogy az ingatlantulajdonos megszegte a Ht. szerinti kötelezettségeit, a hatáskörrel rendelkező ikrényi jegyzőnek a jogsértés szankcionálásán túl, ki kellett volna kényszerítenie a jogszerű állapotot. A tényállás szerint a jegyző szóban több alkalommal felhívta a panaszolt személyt a jogellenes tevékenység abbahagyására és a hulladék elszállítására, illetve egy alkalommal 2016. február 22-én kelt levelével írásbeli felszólítást is küldött. Ezek azonban nem vezettek eredményre, a hulladék mennyisége ezen felszólítások hatásaként sem csökkent az ingatlanon, az ügyben előrelépés nem történt.

Több panaszügyben¹² tapasztaltuk, hogy a hatóság a helyszíni ellenőrzés során, vagy az azt követően megindított hatósági eljárás keretében bár szóban felhívja a környezethasználó figyelmét a jogszabályban vagy határozatban előírt kötelezettségek teljesítésének elmulasztására, és elfogadja az eljárás alá vont személy önkéntes vállalását, a teljesítés azonban utólag késsedelemmel valósul meg vagy elmarad. Nem hatékony az az eljárás sem, amikor a hatóság a rendelkezésére álló iratokból megállapítja a teljesítés hiányát, de határozat vagy végzés kibocsátása nélkül az érintettet formális levélben nyilatkozattételre vagy teljesítésre hívja fel.

Önmagában tehát az írásbeli vagy szóbeli felhívás, illetve ez utóbbinak jegyzőkönyvben történő rögzítése, esetlegesen az önkéntes vállalás elfogadása nem alkalmasak a jogsértő állapot megszüntetésére, hiszen a teljesítés utóbb nem kényszeríthető ki, a mulasztás nem szankcionálható, és a végrehajtási eljárás sem indulhat meg.

Az eljárás időpontjában hatályos Ket. 20. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatóságot eljárási kötelezettség terheli, azaz a hatáskörébe tartozó ügyben és illetékességi területén köteles eljárni. Az eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is, hiszen az eljárás mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzessel le nem zárja.

A Ket. 71. § (1) bekezdése alapján a hatóság – bizonyos kivételtől¹³ eltekintve – az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki. A 73. § (2) bekezdése szerint a döntést külön dokumentumban kell megszővegezni, illetve jegyzőkönyvbe kell foglalni, vagy az ügyiratra kell feljegyezni. Külön dokumentumban kell megszővegezni a döntést, ha azt kézbesítés útján vagy elektronikus úton közlik, vagy ha a szóban közölt döntés kézbesítését az ügyfél kéri.

A hatóság a Ket. alapelveiből eredően hivatalból köteles megtartani és másokkal megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit, fennálló eljárási kötelezettsége alapján hivatalból kell a kötelezés kibocsátása iránt intézkednie.

A vizsgálat ideje alatt hatályba lépett a közigazgatási eljárásjogi kódex, az Ákr., amely megőrizte a Ket. fent bemutatott koncepcióját, és a jogszolgáltató tevékenység érdekében a hatóság eljárási kötelezettségéről a 15. § (1) bekezdésében rendelkezik. Az eljáró hatóság döntéshozatali kötelezettsége pedig még egyértelműbbé vált az Ákr. IV. fejezete alapján.

Nyomatékosan felhívjuk a figyelmet, hogy a környezethasználók önkéntes vállalása – bár üdvözlendő és példaértékű – nem mentesíti a hatóságot a határozathozatali kötelezettség alól, hiszen a formális levél a kötelezettségeket nem kikényszeríthető formában tartalmazza, s így az utóbb nem foganatosítható, elmaradása nem szankcionálható.

A rendelkezésünkre álló iratok alapján megállapítjuk, hogy jelen ügyben a jegyző - a Ht.-n alapuló - jogerős és végrehajtható döntést nem hozott, ezáltal a végrehajtási eljárás sem indulhatott meg. A hulladékot az ingatlan tulajdonosa továbbra sem szállította/ szállíttatta el.

Amint azt a fentiekben rögzítettük, a Ht. alapján kiszabandó hulladékgazdálkodási bírság összegének megállapításához elengedhetetlenül szükséges a hulladék pontos mennyiségének és összetevőinek ismerete. Mindez pedig a tényállás teljeskörű tisztázásával állapítható meg. Noha a jegyző több alkalommal fordult a Felügyelőséghez, illetve jogutódjához a Környezetvédelmi Főosztályhoz, a bírság összegét – szakértelem hiányában – nem tudta megállapítani.

Hangsúlyozzuk, hogy a Ket. illetve a jelenleg hatályos Ákr. alapján is az eljáró hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas, kivéve az, amelyet jogszabálysértéssel szerzettek meg. A hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli. Az Ákr. alapján bizonyítási eszköz lehet különösen: az ügyfél nyilatkozata, irat, tanúk, szemle, szakértő.

¹² AJB - 93/2018.AJB-203/2017; AJB-863/2012 (több panaszügyet összefoglaló jelentés)

¹³ Ket. 71. § (5) és (6) bekezdés

Különös tekintettel arra, hogy a jegyző több alkalommal nyilatkozott afelől, hogy a témakörben szakértelemmel nem rendelkezik, meglátásunk szerint indokolt lett volna a közigazgatási eljárás keretében szakértő kirendelése, amely konkrét adatokkal megfelelő segítséget nyújtott volna a tényállás tisztázásához és a bírság összegszerűségének megállapításához.

Hangsúlyozzuk, hogy a hatóságnak fel kellett volna ismernie, hogy a kötelezettől nem várható az önkéntes teljesítés, hiszen a hulladék felszámolásával járó költségek oly mértékűek, hogy azok viselésére saját jövedelméből valószínűleg nem képes, illetve arra sem hajlandó, hogy megkísérelje az ingatlan állapotát rendezni (a felhalmozott hulladékok ömlesztve minden válogatás nélkül vannak az ingatlanon, a rendelkezésre bocsátott konténer lehetőségét nem használta ki). Az is lehetséges, hogy a fentiekben jelzett bírság kiszabása sem vezetett volna eredményre, mindez azonban nem teszi indokolttá, hogy a kialakult elfogadhatatlan helyzeten ne változtassanak. A bírság kiszabásának nem kellő hatékonysága azért nem igazolható, mert bírságkiszabásra nem került sor, ami önmagában is előfeltétele lenne az eljárás további lépéseinek. *Ez az elmaradt bírság tehát az első jelentős eljárási hiba, amit a végrehajtás elmaradása követ. Álláspontunk szerint a hulladék elszállítására és az ingatlan rendbetételére vonatkozó, megfelelő határidőt tartalmazó kötelezettség határozati formájú rögzítése és az önkéntes teljesítés elmaradása esetén a végrehajtási eljárás megindítása jelenthetne megoldást az ügyben.*

A jelenlegi helyzet mindazonáltal nem róható – kizárólag – az intézkedési jogkörrel rendelkező hatóság terhére, hiszen a kötelezett magatartása – együttműködésének teljes hiánya – ebben igen komoly szerepet játszik. A Kvt. egyik alapelve épp az együttműködés kötelezettségét rója az állami szervek mellett a természetes személyekre a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszában. A jelen ügyben is látható, hogy a problémakör elhúzódásában és halmozódásában, a döntéshozatal indokolatlan késleltetésében a panaszolt magatartása is meghatározó.

A tényállásban ismertetettek szerint, jóllehet a közel 20-25 éve fennálló, lakott területet érintő problémakör megoldására a jegyző komoly erőfeszítéseket tett, az ügyben megoldás a mai napig – többek között a panaszolt személy együttműködésének hiánya miatt – nem született. A jogellenes helyzet jelenleg is fennáll, amely a panaszosok ingatlanát, egészségét is veszélyezteti, a környék lakóinak életminőségét, lakókörnyezetük állapotát, ingatlanuk értékét pedig jelentősen befolyásolja. Sőt, immár más tulajdonában álló ingatlanok bekebelezésére is sor került. A sérelmes helyzetet tovább fokozzák a panaszolt személy megélhetési körülményei, illetve, hogy az ingatlanon felhalmozott tárgyakra nem hulladékként tekint.

Számos ügyben tapasztaltuk és tapasztaljuk, hogy sajátos környezeti konfliktus adódik abból, ha egy ingatlan tulajdonosa az általa felhalmozott hulladékot elmondása szerint majdan hasznosítani kívánja (mint a konkrét ügyben is kerítés és az épület rendbetételéhez, veterán autók építéséhez), miközben a szomszédok természetes és jogos igénye, hogy egy rendezett és egészséges környezetben éljenek. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy ezekben az ügyekben a panaszosok és a távolabbi lakókörnyezet lényegében eszköztelen a hulladékokat felhalmozó magatartással szemben. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy hulladék felhalmozása egy ingatlanon, bármilyen céllal is történjen, önmagában is jogellenes cselekmény. *Kulcskérdés tehát ezekben az ügyekben a hatósági eljárás sikere.*

Összességében a konkrét esetben nem lehet eltekinteni attól, hogy a tűzbiztonsági, népegészségügyi, környezeti problémákon túl, a panaszos és családja, továbbá lakókörnyezetük mindennapjait keseríti meg a 20-25 éve fennálló és egyre rosszabbodó helyzet.

Megállapítjuk, hogy a jegyző 2016. március 22-én kelt, az eljárás alá vont személynek címzett levele és ezzel együtt a határozati forma hiánya, továbbá a tényállás tisztázásának elmulasztása nem felelt meg a közigazgatási eljárásjog követelményeinek és sértette a tisztességes eljárásból, valamint az egészséges környezethez való jogot.

2. A végrehajtással kapcsolatos megállapítások

Figyelemmel arra, hogy jelen ügy megoldásának kulcsa a hulladék elszállítására vonatkozó, határozattal megállapított kötelezés végrehajtása lenne, fontosnak tartjuk a jelenleg hatályos Ákr. fényében a végrehajtási eljárásra vonatkozó rendelkezések és az azokkal kapcsolatos, az AJB-412/2018. számú jelentésünkben korábban már rögzített, de jelen ügyre is vonatkoztató következtetéseink megismétlését.

„A jelen vizsgálattal érintett időszakban még a Ket. volt hatályban. 2018. január 1-jével hatályba lépett az Ákr., amely szerint a törvény rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni, ugyanakkor szabályait a végrehajtásra vonatkozóan a hatálybalépésekor *még el nem rendelt, és a hatálybalépésekor folyamatban lévő végrehajtási eljárásokra* is alkalmazni kell. Figyelemmel arra a körülményre, hogy a panaszolt ügyben jelen ideig nem került sor a végrehajtás elrendelésére, megállapításainkat az Ákr. szabályai alapján tesszük.

Előjáróban megjegyezzük, hogy a végrehajtás a közigazgatási hatósági eljárás végső, elkülönült és nem szükségképpeni szakasza.¹⁴ A közigazgatási döntések végrehajtására azért kerül sor, hogy a hatóság ki tudja kényszeríteni a jognak megfelelő állapotot. Végrehajtható főszabály szerint az a döntés, amely az Ákr. 82. §-ának megfelelően véglegessé vált, azaz a hatóság azt már – a törvényben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be. A végrehajtás további követelménye, hogy a végleges döntésben foglaltaknak a kötelezett önkéntesen – bármely okból – ne tegyen eleget.

A közigazgatási végrehajtásban az elsőfokú hatóság, illetve más, arra feljogosított szerv, legális kényszercselekmények alkalmazása révén gondoskodik a végrehajtható hatósági aktusban megállapított, pénzfizetésre vagy egyéb magatartás tanúsítására irányuló kötelezettségek teljesítéséről, vagy – a teljesítés későbbi elmaradásának veszélye esetén – előzetesen biztosítja a kötelezettség későbbi teljesítését. A legális hatósági kényszer elsősorban a kötelezett vagyoni jogainak korlátozásában nyilvánul meg, kivételesen kerülhet sor személy elleni kényszer alkalmazására. A végrehajtási eljárás során a közigazgatási szervnek célja tehát a döntésekben rögzített kötelezettségek kikényszerítése. A kikényszerítés során a különböző, jogszabályban felsorolt eszközök, cselekmények közül – a fokozatosság elvét is betartva – a leghatékonyabbat kell használni.

A végrehajtás szabályozása során az Ákr. speciális, magába visszacsatoló hurok eltéréseket alkalmaz. A szabályozás szintje hármas: a végrehajtási eljárás során az Ákr. rendelkezéseit a végrehajtásra vonatkozó fejezet szerinti eltérésekkel kell alkalmazni azzal, hogy az általános szabályokat a végrehajtás területén primátussal bíró Vht. tartalmazza, melynek normáihoz képest az Ákr. végrehajtásra vonatkozó fejezete speciális rendelkezéseket tartalmaz. Az Ákr. nem tartalmaz tehát a hatósági döntések végrehajtására vonatkozó átfogó saját szabályozást, az általános eljárási szabályokhoz és a Vht.-hoz képest állapít meg végrehajtás-specifikus rendelkezéseket.¹⁵

A meghatározott cselekmény végrehajtásának, mint különleges végrehajtásnak a szabályait, a Vht. 172-177. §-ai tartalmazzák.

A Vht. 172. § (1) bekezdése szerint, ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra, tűrésre, abba hagyásra (a továbbiakban: meghatározott cselekményre) irányul, a bíróság a végrehajtható okiratban az adóst, illetőleg a

¹⁴Az Ákr.132. §-a szerint ha az ügyfél a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az végrehajtható.

¹⁵Az Ákr. 131. §-a szerint e törvény rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. E törvény eltérő rendelkezése hiányában a Vht.-t kell alkalmazni. Ha e fejezet másként nem rendelkezik, ahol a Vht. bíróságot említ, azon végrehajtást elrendelő hatóságot, ahol végrehajtót, azon végrehajtást foganatosító szervet, ahol végrehajtható okiratot, azon végrehajtható döntést, ahol adóst, azon kötelezettet kell érteni. Ahol a Vht. végrehajtói letéti számlára teljesítésről rendelkezik, a végrehajtást foganatosító szerv számlájára kell teljesíteni. A végrehajtási eljárás során felmerülő költségek előlegezésére és viselésére, valamint a végrehajtási eljárásban eljárási bírság kiszabására e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

kötelezettet (e fejezetben a továbbiakban: kötelezett) – megfelelő határidő kitűzésével – felhívja az önkéntes teljesítésre.

A 173. § (1) bekezdése értelmében ha a végrehajtást kérő közlése szerint a kötelezett a meghatározott cselekményt önként nem teljesítette, a végrehajtó ezt - szükség esetén - a helyszínen ellenőrzi. A (2) bekezdés szerint a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtó a végrehajtást kérő közlését és a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet haladéktalanul beterjeszti a végrehajtást foganatosító bírósághoz.

A 174. § szerint a bíróság végzéssel határoz a végrehajtás módjáról, így: *a)* a kötelezettet a meghatározott cselekmény pénzgyenértékének megfizetésére kötelezheti, *b)* feljogosíthatja a végrehajtást kérőt, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, vagy mással elvégeztesse; egyúttal a kötelezettet az előreláthatólag felmerülő költség előlegezésére kötelezheti¹⁶, *c)* a kötelezettel szemben 500 000 Ft-ig terjedő pénzbírságot szabhat ki, *d)* a rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt.

A 177. § szerint a bíróság a végrehajtásnak a 174. §-ban felsorolt azt a módját köteles elrendelni, amely – az ügy körülményeit figyelembe véve – a leghatékonyabban mozdítja elő a kötelezettség teljesítését. A bíróság a végrehajtás módjáról a végrehajtást kérő kívánságát is figyelembe véve – szükség esetén a felek meghallgatása után – határoz.

A meghatározott cselekményben testet öltő kötelezettség teljesítésének kikényszerítése elsődlegesen arra irányul, hogy a kötelezettet az önkéntes teljesítésre szorítsa. Ugyanakkor ennek sikertelensége esetén a kötelezettségek sokféleségéhez igazodó differenciált végrehajtási módok alkalmazására lehet szükség.¹⁷

(A hulladékoknak a jegyző által esetlegesen elrendelt és finanszírozott elszállíttatása esetén az azzal kapcsolatban felmerült költségek mértékéig a kötelezettnek már pénzfizetési kötelezettsége lesz a hatóság felé. A pénzfizetésre irányuló kötelezettség végrehajtása körében alapelveként érvényesül a végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazása. Ennek az elvnek a lényege, hogy a végrehajtás során a követelés érvényre juttatása céljából csak a szükséges mértékű kényszer kerüljön alkalmazásra, illetve a kényszer alkalmazása a kisebb hátránytól indulva haladjon a komolyabb irányába.¹⁸)

Az alkalmazható módok között nincsen sorrendiség, a végrehajtást foganatosító szerv saját mérlegelése alapján dönti el, hogy az eset összes körülményét mérlegelve melyik intézkedést ítéli

¹⁶ Itt a tevékenységet a mulasztó kötelezett helyett a végrehajtást kérő, esetleg az általa a piaci szereplők közül kiválasztott vállalkozás fejt ki. A kötelezett helyett történő teljesítés nem szünteti meg, csak átalakítja a kötelezett felelősségét. A továbbiakban a kötelezett a más által elvégzett tevékenység költségeiért, illetőleg a felmerülő kárveszélyért köteles helytállni. Ilyen esetben a kötelezettet a cselekmény elvégzésével felmerült költség megtérítésére kötelezik, és ha azt önként nem fizeti meg, a végrehajtás a továbbiakban pénzösszeg behajtására irányul, a pénzfizetési kötelezettség végrehajtására vonatkozó szabályok alkalmazásával.

¹⁷ A Ket. korábbi szabályai szerint (128. § (1) bekezdése), törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a végrehajtást az elsőfokú hatóság foganatosítja. A Ket. 134. §-a úgy szól, hogy ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra (a továbbiakban együtt: meghatározott cselekmény) irányul, a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv *a)* a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztetheti, *d)* ha a teljesítés elmaradása a kötelezettnek felróható, a kötelezettel szemben vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai vizsgálata nélkül eljárási bírságot szabhat ki.

A meghatározott cselekmény végrehajtása során alkalmazható kényszereszközök alapvetően három irányban hathattak:

- helyettesítő jellegű módszerek (pénzgyenérték megfizetésére kötelezés, a jogosult feljogosítása, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, vagy mással elvégeztesse);
- motivációs jellegű módszerek (eljárási bírság kiszabása);
- kényszerítő jellegű intézkedések (például a meghatározott cselekmény kikényszerítése rendőrség közreműködésével).

A törvény tételesen felsorolta a meghatározott cselekmény kikényszerítésére a végrehajtást foganatosító szerv által alkalmazható intézkedéseket.

¹⁸ A pénzkötelezettség végrehajtására vonatkozó szabályokat a Vht. 58. §-83. §-ai határozzák meg, míg a pénzfizetési kötelezettség végrehajtásának részletszabályait a Ket. 129-132. §-ai tartalmazzák.

olyannak, amely a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését.¹⁹ Döntése előtt szükség esetén meghallgathatja a feleket, azonban ezek nyilatkozatához nincs kötve. A végrehajtás módjáról a végrehajtást foganatosító szerv – mind a jogosult, mind a kötelezett érdekeit figyelembe véve – végzéssel dönt.

A végrehajtást tehát, – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el külön döntéssel. A hatóság a végrehajtást hivatalból vagy a jogosult kérelmére rendeli el. (...)

A hatóság a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül rendeli el a végrehajtást, és a döntést közli a végrehajtást foganatosító szervvel is.²⁰ *A végrehajtás elrendelésére vonatkozó határidő elmulasztásához az Ákr. nem kapcsol jogvesztést, így a hatóság azon túl is elrendelheti azt hivatalból.*

A végrehajtás foganatosítása kapcsán kiemeljük, hogy az Ákr. lényeges újítást hozott. A 134. § (1) bekezdés szerint a végrehajtást, – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság foganatosítja²¹. Ezen rendelkezés a végrehajtási eljárások hatékonyságát és egy egységes, általános végrehajtói szolgálat kiépítését célozza. A Kvt. ugyanakkor külön törvényként a környezetvédelmi közigazgatási szervek hatósági eljárásának különös szabályai között rögzíti, hogy a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásokban a meghatározott cselekmény végrehajtását a végrehajtást elrendelő hatóság foganatosítja.²²

Jóllehet az Ákr. új rendelkezése segíti a hatósági végrehajtói tevékenységet, környezeti ügyekben nem jelent megoldást a jogszerű állapot kikényszerítéséhez, hiszen a környezetállapot helyreállítását szolgáló végrehajtási eljárásokban az eljáró környezetvédelmi hatóságnak kell megelőlegezni a továbbiakban is a költségeket. Sajnálatos, hogy éppen a közérdek megtévesztését szolgáló környezeti ügyekben maradnak magukra a hatóságok és sok esetben eleve reménytelenül kísérelik meg az általuk már megelőlegezett, igen magas költségek behajtását.

Tekintettel arra, hogy a problémakör nem ismeretlen az ombudsmani gyakorlatban, illetve ebben az elmúlt évben is érkezett további hasonló jellegű panasz, a már korábban hivatkozott AJB-412/2018. számú ügyben készült jelentést figyelemfelhívásként, tájékoztatásul megküldtük a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a belügyminiszter számára annak megfontolására, hogy milyen esetleges iránymutatásokkal, intézkedésekkel, illetve támogatásokkal érhető el, hogy az önkormányzatok környezetvédelmi hatósági feladataikat maradéktalanul teljesíteni tudják.

Intézkedés

A jelentésünkben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszaállások orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük az Abdai Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét, hogy határozattal kötelezze a panaszolt személyt az ingatlanon felhalmozott hulladék elszállítására, egyben szabja ki az ezen esetekre nézve kötelezően alkalmazandó hulladékgazdálkodási bírságot. A határozat véglegessé válása és a teljesítési határidő elmulasztása esetén pedig rendelje el, majd foganatosítsa a végrehajtást.

Budapest, 2019. március 14.

Dr. Bándi Gyula

Dr. Székely László

¹⁹ A Ket. 136. §-a úgy szól, hogy a végrehajtást az eljáró végrehajtást foganatosító szerv - szükség esetén a jogosult, illetve a kötelezett meghallgatása után - dönt. A végrehajtást foganatosító szervnek azt az intézkedést kell megtennie, amely - az eset összes körülményét mérlegelve - a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését.

²⁰Ld. Ákr. 133. § (1) és (2) bekezdései

²¹ Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény alapján

²²Ld. Kvt. 91/D. § (3) bekezdése